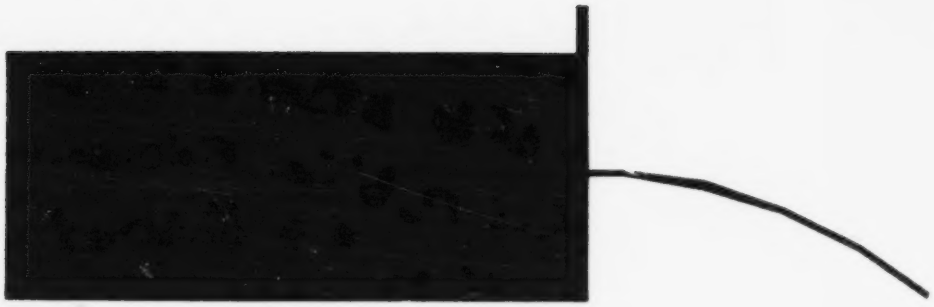


Airline Restructuring in Canada Final Report

PREPARED BY DEBRA WARD
Independent Transition Observer on Airline Restructuring
September 2002

Table of Contents

INTRODUCTION 3

HOW IS THE CANADIAN AIRLINE INDUSTRY SHAPING UP? 5

WHAT SHOULD GOVERNMENT BE DOING ABOUT THE AIRLINE INDUSTRY FOR THE LONG-TERM? 8
- Air Policy 8
- National Transportation Policy -- Integrating the modes 28
- Other Government Policy that Affects Transportation 29

WHAT SHOULD GOVERNMENT BE DOING ABOUT THE AIRLINE INDUSTRY IN THE SHORT-TERM? 39
- Bill C-26 39
- Air Canada and the Official Languages Act (OLA) 53
- Fair Treatment of Employees 54

ISSUES AND RECOMMENDATIONS FOR STAKEHOLDERS 56
- Collective Action 56
- Airlines 58
- Airports 61
- Urban, rural and remote communities 63
- Travel Agents 64
- Consumers 66

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS 67
- Long Term Recommendations 67
- Short Term Recommendations 70
- Stakeholder Recommendations 72

APPENDIX I: DOMESTIC, INTERNATIONAL AND TRANSBORDER MARKETS 75
- The Domestic Market 75
- The International Market 79
- The Transborder Market 80

APPENDIX II: MEETINGS HELD/INPUT RECEIVED 81

APPENDIX III: MANDATE OF THE INDEPENDENT OBSERVER 83

AFTERWORD AND ACKNOWLEDGEMENTS 84

Introduction

Two years ago, airline restructuring looked relatively straightforward. Once Air Canada acquired Canadian Airlines Corporation, could Air Canada successfully merge Canadian Airlines into its operations? What did that mean for people affected by the airline sector: communities, agents, businesses, and airline employees? A rosy economy led to the hope that after some upheaval, Canada would have an equally rosy airline industry: Air Canada as our strong, international carrier, moving Canadians around the world and into the heart of our communities. Niche carriers providing lower fare options for vacationers and people visiting friends and relatives. Then it changed.

Amid the aftershocks of the events of 2001 – the murderous September 11th attacks, the high-tech meltdown, plunging stock values – we remain unsettled and unsure of exactly where we go from here, and what the world will look like once we arrive.

The airline sector, rather than continuing its expected glorious growth of the mid and late 1990s, was one of the hardest-hit. Travel plummeted. High-yield customers melted away, leaving full-service airlines' pricing and scheduling strategies, keyed to the coveted "front of the plane" traveller, in shambles, along with their revenue projections.

Air travel security, previously a necessary evil positioned between the passenger and the aircraft has become a first line of defence against real evil. The cost of protecting our country from the use of civil aircraft as weapons of mass destruction has fallen on passengers.

Air Canada has had to reinvent itself. Old strategies have been abandoned in favour of a new business template: new brands, new subsidiaries and an attempt to appeal to the previously undervalued low-fare traveller. This radical approach seems to be working.

WestJet rode high on turmoil and change. Growing numbers of consumers chose its low-fare service that got them to their destination pleasantly and with a minimum of fuss. WestJet showed a profit throughout the most difficult of times, including $12 million for its most recent quarter and was named 2nd top performing "median" airline (i.e. with revenues less than $4 billion) in the world by the trade publication, *Aviation Week & Space Technology*.

Air Canada has dropped some capacity between 2000 and 2002, which has been picked up by other carriers, especially low-fare jet airlines. As a result, there is more competition on domestic long-haul routes, and more low-fare options. However, it also appears that capacity on short or medium-haul routes has not been replaced, but has been redeployed on longer-haul routes (based on a three per cent decline in "seats" flown, but a five per cent increase in "seat-kilometres" flown).

Airlines started up and failed (Roots Air), expanded too quickly and failed (Canada 3000) and started up (Jetsgo, CanJet). Air Canada announced a $30 million profit in its second quarter (the only full-service carrier in North America to show a profit) but the company still carries a debt and liability burden of about $10 billion. While parts of our current economy are stunning, others are just stunned, shattered by the flight from stocks, the high-tech washout and corporate malfeasance, and misfeasance. The U.S. economy and its carriers are not anywhere near a recovery. Not only is there no light at the end of the tunnel yet, we don't know how long it is, how winding or how deep.

We do not yet know what our airline industry **could** be in the future. There are too many uncertainties. However, this does not prevent us from determining what the airline industry **should** be, and what we must do to get there.

There are two ways to examine the airline sector. One is to look at the immediate, short-term changes: how much competition there is; on which routes; the state of carriers' financials, and so forth. The second is to look at the fundamental, framing policy that sets the "rules of the game". The latter impacts not only today's airlines, but tomorrow's as well.

This report, the final of four, recommends actions for both the short and long term. Short term, I have considered the Air Canada acquisition of Canadian Airlines Corporation, and its direct impact on stakeholder groups. The government framework that I have used to create short-term recommendations is Bill C-26, the Air Canada undertakings and other provisions such as the Official Languages Act.

For the longer term, I have examined some of the key policies that affect the airline industry in elemental ways that go beyond immediate concerns and exigencies. Recommendations for long-term action use the government's own objectives as their starting point, which are:

> *...for Canada to have an efficient and viable airline industry with **strong domestic and international competitors** and which is **affordable, responsive** to users and their communities and overall, **satisfies the needs of all Canadians**"*[1]

The recommendations suggest new approaches for governments, airlines and stakeholder groups, and provide views on what each can contribute to ensure a resilient and competitive airline industry that serves Canadians over the short and long term. The recommendations also deal with the issues of Canadian ownership of carriers, the role of air access in economic development, particularly in remote or rural communities, and the participation of federal government departments and other levels of government to achieve solutions.

[1] *2002-2003 Estimates – A Report on Plans and Priorities*, Transport Canada

How is the Canadian Airline Industry Shaping Up?

The acquisition by Air Canada (AC) of Canadian Airlines Corporation (CAC) and the subsequent integration of their operations has been a costly, messy process, made worse by difficulties in merging union groups, post-September 11th jitters, additional security charges and delays and the disappearance of high-yield business demand. Restructuring is not over. It has barely begun.

There are several interesting trends. The first is that despite the different world we live in today, compared with 1999, there has been little change in the overall capacity of the domestic sector[2]. If it were tracking the economy, it should have grown substantially more than it has, even when one considers the impact of 2001.

A second trend is the explosive growth of low-fare options, which has increased from 16% to 36% of seat-kilometres flown between 1999 and 2002. The airline industry is proving surprisingly resilient – the domestic capacity lost with the demise of Canada 3000 has been replaced in less than a year both by existing carriers and by new entrants. This is quite remarkable given today's uncertainties.

The most significant story is that despite everything we have been through, how little the "big" picture has changed. If our goal is the growth of competition, we're not there yet. Perhaps not enough time has passed since the acquisition by Air Canada of Canadian Airlines Corporation. Perhaps 2001 derailed us. Or perhaps, we have reached a state of equilibrium: one dominant carrier with the lion's share, and a number of niche carriers flying along side.

Overall, Air Canada is virtually as dominant today as it was in 2000. Its size is not much different than the combined size of Air Canada and CAC circa 1999 in both the international and transborder markets. There has been little if any competitive growth there – in fact, there have been reductions in the number of Canadian carriers flying either transborder or international.

Domestically, there has been an eight per cent decline in Air Canada's market share attributable to its reduction of capacity when it merged with Canadian Airlines in 2000. Further, there are indications that most of the capacity that was removed was on short-haul routes. Since 1999, total available domestic seats declined by three per cent, but seat-kilometres increased by five per cent.

WestJet has made enormous strides over the last few years, increasing to a 14.16% share from 4.26% of the market between 2002 and 1999. Low fare service, including Tango, is booming – 36% in summer 2002 from 16% in 2000. There was also a

[2] See charts, Domestic Operating Statistics, Market Share by Seat-kilometre and Seat, pg. 76

significant increase in cities receiving competitive service, increasing from 17 points with year-round service to 24 with year round competitive service in 2002.

Service to smaller communities remains problematical, as the numbers tend to support the contention that service has been reduced to some regions. There may be further reductions when Air Canada is able to vacate communities at the end of this year. While the current capacity may be the "right size" for existing demand from a carrier perspective, there are still issues that are yet to be addressed in regional service to Canadians.

When one looks at airports served by "major jet operators" in the south of Canada, over half are served by more than one carrier: 39 compared with 35 served by one airline only. When one includes airports served by turboprop aircraft, including those in the north, the picture shifts: 152 points served by one carrier vs. 92 served by more than one.

Recent new entrants are tending to follow the "low-fare" format of point-to-point basic service. These include Jetsgo and CanJet with scheduled service. Skyservice/Conquest has introduced a new domestic charter product. New regional entrants have been minimal. With the exception of Hawkair in British Columbia, the others have had little impact on the national competitive picture, and one, Bay Chaleur, has ceased operation.

What the Future May Hold

Whatever the future looks like, it will look very different from today. Westjet is considering expansion into the US market within the next few years, and hopes to do so in cooperation with a U.S. partner. This would provide low-fare transborder service to Canadians on a scheduled, year-round basis, and provide a Canadian competitor to Air Canada's transborder business.

A second major shift is the unsurprising distaste that most carriers now have for mergers and acquisitions. As Air Canada discovered, they are emotional, expensive and messy. Domestic carriers in the United States seem to be shifting to the alliance model, in which a number of airlines come together, code share, honour each other's point programs, etc. This scheme has already been adopted by UAL and US Airways, and would allow them to book and connect passengers on one another's flights, codeshare and redeem each other's frequent flyer miles. This agreement, which involves no equity exchange and sees both airlines remain separate companies, is a far cry from, and a far less risky move than their failed attempt at a merger two years ago. Depending on how the Canadian industry evolves, similar agreements could be expected here.

The third change is one that we have seen Air Canada take, which is the "boutiquing" of airline products. From a full-service, high-cost airline, Air Canada is attempting to develop products that will meet the needs of all travellers: low-fare point-to-

point (Tango), high-end (Jetz), low-cost networked (Zip) and full-service and regional network (AC mainline and Jazz). Only time will tell if the strategic shift from a bum for every seat (yield management) to the new paradigm, a seat for every bum (niche products) will work, but trying to meet new demand with only high-end products clearly won't.

A note about the numbers:

There are several ways that the size of the airline industry can be measured. This report generally uses a standard method, seat-kilometre. While this measurement only portrays a partial picture, it is a relatively straightforward way of describing the airline industry, and provides insight into how the airline industry is shaping up. Where further detail is useful, such as in the domestic services, the number of seats flown is also used as a point of comparison.

Unless otherwise noted, Air Policy, Transport Canada provided the data quoted in this report, using statistics from Back Associates Official Airline Guide. Every effort has been made to ensure accuracy, and any errors are my own.

What Should Government Be Doing About the Airline Industry for the Long-term?

Air Policy

Current Canadian air policy rests on four pillars: Canadian ownership, reciprocal bi-lateral agreements for international scheduled service, domestic deregulation and a shift to user-pay systems. This section examines the impact of these policies on the government goals of efficiency, viability, affordability, and domestic and international competition.

Canadian Ownership: Is Made IN Canada also Made FOR Canada?

Currently, the freedom of Canada's skies does not extend to foreign-owned carriers. Airlines must be 75% owned and controlled by Canadians. There is some rationale for this. States, including Canada, negotiate bilateral air agreements on behalf of their national carriers. Canadian-owned companies provide high quality jobs, head offices, and businesses that have a good knowledge of, and a special interest in the success of, the Canadian market.

It has been assumed by the current government that Canadian-owned airlines offer a greater good for Canadians, and that the intrusion of foreign carriers or foreign ownership would destabilize the Canadian-owned system, and most importantly, leave Canada with an essential part of its transportation network in the indifferent hands of non-Canadians.

There are a number of reasons that the government supports the "made in Canada" option. Canadian airlines view the Canadian market as their opportunity to increase investor value. The better they serve Canadians, the better their return. Canadian airlines employed 83,000 people in 2000[3]. Foreign carriers flitting in and out of the Canadian market could damage existing carriers, de-stabilize the market and put airline employees at risk. This leads to the nightmare scenario of weak Canadian airlines, no investor interest, and no carriers, foreign or domestic, adequately serving Canada's needs, particularly in more remote or rural regions.

In this light, the "made in Canada" policy may be seen as the best of all worlds: Canadians controlling their own airlines, with the inherent benefits of high quality jobs, head offices, and decision-making that is at least influenced by national considerations. In this way, we do not leave our important air connections and the $4.2 billion airline sector[4] to the vagaries of foreign carriers.

[3] *Transportation in Canada 2001 Annual Report*, Transport Canada
[4] *Transportation in Canada 2001 Annual Report*, Transport Canada

However, Canadian-ownership should not be considered a dogmatic good. Obviously, a "made in Canada" policy is good for Canadian carriers. But does it lead to greater efficiency or viability? Does it lead to stronger competition? Most important, is it good for Canada?

For most other sectors, the government answer is an open market is better for Canada than a closed one. For example, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) has provided the following benefits:

> *Under the NAFTA, Canadian producers are better able to realize their full potential by operating in a larger, more integrated and efficient North American economy…Consumers benefit from this heightened competition and integrated marketplace with better prices, greater choice of products and higher-quality goods and services.*[5]

This begs the question: if open markets provide all these benefits, why would they not apply to commercial aviation?

The term "made in Canada" or "Canadian-owned", implies that Canadian carriers' business practices and decisions somehow encompass broad national interests as well as their own self-motivated interests. However, in a de-regulated environment, government has little control or involvement in decisions made by airlines and cannot use the carriers as a tool of economic or social policy.

There is absolutely no onus on our airlines to serve a greater good. They do not have to serve communities if they do not wish to do so. They do not have to set prices in a way to encourage travel by Canadians. They do not have to "buy Canadian". Their "masters" are not the Canadian people, or our common goals, but the marketplace, shareholders and customers. The Maple Leaf on the tail of an Air Canada plane is not a symbol of national identity. It is a corporate logo.

"Made in Canada" suggests an outcome that cannot be fulfilled – a societal benefit bestowed on the collective by a private-sector industry. Consequently, when carriers, especially Air Canada, fail to deliver on "Canadian" goals, people feel betrayed.

This unrealistic expectation would disappear if we shift airline policy towards the same principles that guide NAFTA and other free trade agreements, such as the General Agreement on Trade in Services (GATS): a "made FOR Canada" rather than a "made IN Canada" policy.

A "made for Canada" policy implies that air travel is a means to an end, and that end is much more important than the carrier sector itself. "Made for Canada" says that just being homegrown isn't enough. You also have to be good. Nationality and ownership are subsumed by the requirement to deliver an excellent product, based not on where you live, but what you can do.

---

[5] Department of Foreign Affairs and International Trade Web site: NAFTA overview

What do we risk? From an economic point of view, in 2001, air travel generated 0.4 per cent of the GDP. **All** purchased commercial transportation; of which air is only one element generated 1.5% of GDP[6]. Its relatively small size suggests that the impact that the airline sector has on our economy is far larger than the size of the airline sector itself: for a small dog, it has a big bark.

There are four specific risks associated with an open market. The first is to Canadian carriers who could fail. The second is to Canadians who would be at the "mercy" of global market forces. The third risk is the loss of "sovereignty" of Canada's airline industry. The fourth issue is almost more of a question of timing than a risk. What happens if we open our country to foreign carriers, and none come in?

These challenges are not as overwhelming as they first appear. We already live with many of those uncertainties. Canadian carriers have already failed. We are, and have been, at the "mercy" of market forces ever since the airline industry was deregulated. Other than Air Canada, which was required to serve all communities served by AC, Canadian Airlines Corporation (CAC) and their regional carriers, for a three-year period that ends this year, carriers have left (and entered) routes routinely for over a decade. Canadian airlines serve communities if the economic argument makes sense; rarely, if ever, as a matter of civic pride.

The concern that foreign carriers would substantially weaken our existing airlines ignores the natural advantage Canadian carriers have, and would continue to enjoy even in a more open regime. They know the market. Their brands are established. Their distribution channels are well entrenched.

A fear often expressed is that the "made-in-Canada" airline solution protects Canadians from foreign carriers that would "cherry pick" the best routes, leaving marginal money-losers behind. This argument fails. Air Canada is serving "beyond the gateways" destinations in order to build network feed or because the route makes money on its own. One can assume that any other network carrier would need regional feed for the same reasons. The business case for developing a strong network or point-to-point system is equally valid for both Canadian and non-Canadian carriers.

The issue of sovereignty is perhaps the most serious, because it is emotionally charged. In two years of examining this issue, the views I have heard on Canadian ownership are more a matter of ideology than fact. One either believes that global trade strategies employed in other sectors would work in the airline industry or one believes that the country is better served from within. For the reasons stated earlier in this section, I believe the needs of Canadian sovereignty are better served by a

[6] *Transportation in Canada 2001 Annual Report*, Transport Canada

policy that is made **for** Canada. Protecting private-sector companies simply because they are owned by Canadian citizens does not necessarily achieve that end.

Another "risk" is that even after liberalizing the environment, no foreign carriers would step into the Canadian market. However there is a difference between a marketplace response and government policy. The former merely reflects what corporations do. The latter determines the rules of the game by which corporations act and compete. It is not the role of government to increase competition. It is the role of government to establish the environment, and let the realities of the market play out, within the rules that government believes are in the best interests of the country. If the government were to shift its policy tomorrow, it would still take years to feel the effect of the change.

Building Competition: Not If, but When

The status quo strives to maintain a balance between protecting a key Canadian industry and allowing competition. In its defence, given the shaky position of many carriers right now, a "wait and see" attitude can be considered prudent. However there is a price to pay for this caution. Long term, if Canada does not commit to liberalization quickly, it loses not only time, but given the fluid global environment, may be forced to react to other countries' initiatives, rather than set its own "free trade in air services" agenda. A short-term delay would be more palatable if it did not result, as it has, in the continuing dominance of one carrier, and the effect of its size on Canada.

In fact, the spectre of Air Canada's dominance was of concern when Bill C-26 was drafted. In the government's formal response to the Standing Committee on Transport Report entitled "Restructuring Canada's Airline Industry: Fostering competition and protecting the public interest" the Minister of Transport said

> *"The Government of Canada is committed to achieving a healthy, Canadian-controlled airline industry. The government's goal is to foster competition from Canadian carriers. It is doing this by ensuring that the conditions for attracting competition from new and existing carriers are in place.* ***Should there be competition concerns in the future, the government will consider what other measures may be necessary****.*
>
> *"In addition, while no talks on these recommendations are currently scheduled with the United States,* ***the government has not ruled out these options as items for discussion in the future, in the event that there are competition concerns that cannot be addressed by Canadian carriers****. (emphasis mine)"*[7]

[7] Government Response to the Standing Committee on Transport Report Entitled *"Restructuring Canada's Airline Industry: Fostering Competition and Protecting the Public Interest"*, February 17, 2000

The Air Canada Dilemma

Air Canada's importance to Canadians cannot be measured simply by its market share, but also in the fact that it is a key enabler for global and local business, trade and tourism. It is the only carrier in the country which offers internationally allied, full-service carriage, with high frequencies, frequent flyer points and perks and seamless connections to over 800 domestic, transborder and international destinations though its own network and through partnership in Star Alliance. It has a growing stable of services, including the popular but controversial Tango, the newly re-named Jazz regional service and the yet-to-be-launched low-cost carrier, Zip. It is reinventing the way it does business.

In fairness, Air Canada also carries a legacy of its days when it was a Crown Corporation. Even today, fourteen years after it was privatized, considerable numbers of people still think the airline is government-owned, or at least, government-controlled. It is not. However, it still has to adhere to a number of unique government requirements through the Air Canada Public Participation Act. For example, it is the only carrier that is subject to all of the provisions of the Official Languages Act. Until recently, individual ownership of shares in Air Canada was limited to 15%.

Air Canada has been portrayed as arrogant and unresponsive and even characterized by some as an out-and-out bully. While some of this might be true, I think the negative image is exaggerated by the airline's sheer size as well as its burden of history. We hold Air Canada to a different standard. What might be acceptable if it were one competitor among many, is not acceptable when it holds such a large, and relatively undiminished piece of the market.

At the start of "restructuring" in 2000, Air Canada, having newly acquired Canadian Airlines, held about 77% of the market, measured by daily average seat-kilometres[8]. Tellingly, despite everything that has happened in the last year, including the expansion of Westjet and the entrance of new carriers, Air Canada STILL has 73% of the market in 2002. This suggests that the competition may have taken as big a bite out of AC as is possible, and that any other market shifts will be small and incremental. Parenthetically, as a straight-line projection, and assuming no significant market growth, if Air Canada continues to show an average decline in market share of two per cent a year, it would take until 2008 for Air Canada to reach a somewhat more competitive 60% share of market.

If this supposition is correct, Air Canada's dominance, both in absolute size and in products, will continue with little or no change for the near future. The carrier can be expected to reduce its market share by only so much: it cannot shrink its way into

[8] Domestic Operating Statistics, Schedules Airlines, Daily Averages July 2000, Source: Back Associates Official Airline Guide database, prepared by Transport Canada, July 17, 2001

profitability. In my view, this leads to an untenable situation of too much public reliance on one private carrier.

There are enough immediate concerns about the growth of competition that the government should take further action now to increase competition through a more liberalized regime rather than wait for optimal conditions.

Policy at a Crossroad

Will Canadian carriers be able to overcome Air Canada's dominance with no change to current policy? We are at a crossroad. One road "plays it safe" and hopes that the airline industry will eventually evolve into one that balances our reliance on Air Canada with a wider availability of choice of other Canadian carriers. The second road demands action now: a new policy framework to open the aviation market to liberalized trade.

New opportunity is not without jeopardy. It is difficult for any industry to move from a protected to an open market. Some carriers may weaken or not survive the transition. Who survives, who thrives, and who fails will be up to consumer choice and carriers' ability to adapt to the new market. The potential of great success comes only with great risk.

Building a new policy framework

If liberalization is the best approach for Canada, the next question is what is the best strategy to achieve it? There are two different ways. The first is to liberalize current agreements incrementally, small step by small step. The second, and to my mind, far better approach is to start with a fresh canvas and create a new policy framework that serves Canada's interests first and sets an innovative and far-reaching agenda for air service.

Domestic and International Liberalization: Two Sides of the Same Coin

Canada currently distinguishes between "domestic" policy, which can be decided by the federal government acting alone, and "international" policy, which requires international agreement. Since passengers do not fly policy rubrics, but to their destination, there is considerable overlap in the real world between "domestic" and "international" air service.

The domestic market supports the international market and vice versa. In a world that is shrinking to the point that one can do business in one country and live in another, or an individual is as likely to visit relatives in Hong Kong as in Regina, the distinctions between "domestic" and "international" are becoming artificial and irrelevant. For this reason, liberalization options are reviewed in the following section as a continuum rather than a subset of either domestic or international policy.

What Should Be on the Table?

Every avenue of liberalization should be explored within a new policy framework. Changes can range from very significant: foreign ownership of Canadian carriers, to the relatively small: extending the right for foreign carriers to carry domestic traffic (cabotage). The key is not whether the changes are large or small, but whether they serve Canadian goals.

Routes to Liberalization: Foreign ownership

One way to enhance the potential of competition is to allow foreign ownership of Canadian carriers. Also known as "right of establishment" or "commercial presence", this ownership model requires in-Canada management and results in investment in Canada: headquarters, jobs, etc. Equally, this option would also allow foreign carriers to purchase a controlling share of a domestic carrier. However, a foreign-owned domestic carrier is not a complete match for Air Canada. A foreign-owned in-Canada airline would likely not be granted international routes by Canada, both because of current law which forbids it and because it may not be acceptable by the bilateral partner. However, it would be possible to interline or code share with other international airlines, providing an alternative to Air Canada and Star Alliance.

A domestically operated carrier, regardless of ownership, brings many fundamental benefits to Canada. The company and its employees would pay Canadian taxes and live (and spend) in our communities. It is true that decisions would be made on business, not social strategies but that is true already of Canadian carriers and, indeed, private Canadian businesses generally.

Another potential benefit is to third-tier carriers who wish to feed into a network system. A foreign-owned domestic airline that has international links, would likely be interested in developing regional feed. This could increase competitive opportunities on regional routes, and provide smaller carriers with a partnership other than Air Canada/Star Alliance.

Another, less radical, avenue is to increase the foreign ownership provision from 25% to 49%. Some believe that this would have a positive effect on Canadian carriers' ability to increase investment and build alliances. Others worry that this is a back door to control of Canadian carriers. Most likely, this provision would make little difference initially, but could provide some new options and opportunities in the future.

Routes to Liberalization: Enhanced Bilateral Agreements

As an interim step, the government may choose to keep the rules of ownership intact, and expand competitive options by liberalizing current bilateral agreements. While this approach does not bring the potential benefits to Canada of head offices or jobs, it can move the airline sector into a more contemporary trade environment relatively quickly.

International passenger air service is governed by bilateral, government-to-government negotiations of traffic rights. The level of restriction or liberalization of each of the 70-some agreements signed by Canada varies widely. Canada has displayed a consistent, though cautious, trend to more liberalized agreements.

The hallmark of the bilaterals is their symmetry and the fact that they are based, to a significant degree, on carriers' international strategies. If Canada is negotiating with a restrictive regime, the final agreement will likewise be fairly restrictive as well.

A country will enter into negotiations because one (or more) of its international carriers is interested in that market. With some exceptions, Canada will not allow foreign carriers more freedom in Canada than that foreign government is willing to give to Canadian carriers in its home country, in effect ensuring that negotiations consider the interests of Canadian carriers.

However, as early as 1994, the Canadian government recognized that there was a larger "community of interest" that had a stake in the negotiated outcomes. In the 1994 document, **Canada's International Air Policy**[9], the government stated

> *"The particular role and challenge of government is to formulate a clear and coherent set of objectives, strategies and policies that meet the overall national interest. The following objectives for a Canadian international air policy are established as being in the broad national interest:*
>
> - *To provide better international air service for Canadians*
> - *To support our international trade, business and tourism objectives*
> - *To respond to the needs of airport and export communities*
> - *To ensure consumers are protected and have all the necessary information to make the travel choices best suited to their needs.*
> - *To create a growth-oriented environment for the air industry"*

In the same document, the government allowed, for the first time, limited foreign carrier access even if Canadian carriers were not interested in serving that foreign market in return. These rights were limited to two flights a week and excluded Toronto. Icelandair was the only carrier to take advantage of this option, flying to Halifax, and after several years of lobbying by Icelandair and the Halifax region, was permitted an additional 3 flights a week, (with two able to fly to Montréal or Winnipeg). However, Icelandair soon left the Canadian market. Some have suggested the limit of two flights a week virtually guaranteed failure, and that this

[9] Canada's International Air Policy, TP12276, December 1994,

provision did not go far enough to respond to consumer interests, favouring instead the interests of Canadian carriers in general and Air Canada specifically. The additional flight options were a case of "too little, too late".

However, this is a useful example of how the Government of Canada granted traffic rights to a foreign carrier and served a broader interest. The Iceland service may not have done much for Canadian carriers, but it brought thousands of people into Halifax, not only as tourists, but also as purchasers of a wide array of high-end Canadian goods.

In 2001, the government began a review of its 1994 policy, and a detailed discussion paper was released in April of that year, acknowledging

> *"While in the past Canada's negotiating approach focused on the interests of Canada's primary carriers, efforts are now being made to balance the interests of airlines, airports, Canadian communities and consumers, on a case by case basis. With these interests in mind, Canada increasingly negotiates bilateral agreements that feature a broader exchange of rights and less regulation than before. The broader service opportunities and decreased government oversight of carriers' commercial choices are designed to foster more competitive and efficient markets."*[10]

In the same document, the government also acknowledged

> *"...administering a new international air policy would be easier and less controversial if its objectives recognized the need to move towards increased liberalization and clarified how a balance between the interests of all stakeholders could be achieved."*

Unfortunately, the follow up to the consultation process was delayed in the aftermath of September 11th. Other than a recent announcement (May 2002), which now allows all Canadian carriers to apply to operate scheduled international services, regardless of the size of air travel markets, the government has stated that

> *"other issues raised, such as the liberalization of Canada's approach to bilateral air negotiations, will be reconsidered when the Canadian airline industry has more fully recovered from the recent economic downturn and the events of September 11, 2001"*[11].

In practical terms, it is likely that Air Transat is the only carrier in a position to take advantage of the new policy. More worrisome, we do not know how long it will take the airline industry to recover (or exactly what "recovery" means in this context). If the government is waiting for ideal conditions, there could be a long wait before we pursue a policy that balances all stakeholder needs and allows for a more liberalized regime.

---

[10] Canada's Policy for International Scheduled Air Services: Issues for Discussion, 2001
[11] Transport Canada News Release, No. H051/02, May 21, 2002 **Transport Minister Announces New Policy for International Scheduled Air Service**

Route to Liberalization: Open Skies

The bilaterals have a lot of latitude in how far liberalization between two countries can go. For example, since 1995, Canada and the United States have had an "Open Skies" agreement. All Canadian and U.S. carriers are authorized to operate on any and all transborder routes, without restriction. However, cabotage, or the right of foreign carriers to carry domestic traffic, is not permitted.

Even with that limitation, transborder traffic grew from 13.6 million passengers in 1994 to almost 20 million in 1999[12]. Transborder service grew from a total of 136 city pairs served in 1996 to 186 in 1999. Both Canadian and U.S. carriers benefited. In 1995 there were 70 Canadian carriers and 66 U.S carriers serving transborder city pairs. In 1999, the numbers grew to 96 Canadian and 90 U.S.[13] Although the Canada – U.S. transborder market may be unique in some ways, there may be equivalent benefits if similar, or even more liberalized agreements were instituted with other countries. Equally, Canada and the United States may extend their current version of "Open Skies" to include cabotage.

However, incremental liberalization, such as allowing foreign carriers cabotage rights, is of limited use unless it is made within a broader context of liberalized air trade policy.

Route to Liberalization: Multilateral Options

While the airline industry still negotiates bilaterally, the rest of the economy seems to be moving to a "borderless" world for commerce, through regional mechanisms such as NAFTA or global ones, such as the General Agreement on Trade in Services (GATS).

In recent years, there has been an acknowledgement that the airline industry is behind the times, and there has been a movement to multilateral accords. The European Union now has a "common aviation area" that allows for cross-border airline mergers and takeovers and permits airlines from one member state to set up operating subsidiaries in other member states. The U.S. government has a multilateral Open Skies agreement with four Asia Pacific nations.

The Canadian government seems to be taking a more serious view of multilateral options, and has recently released a consultation paper on air transportation services within GATS, which invites comment and input on the desirability of including a wider range of air transportation services and states:

> *"the present exclusion of air traffic rights and services associated with exercising these rights (i.e. including scheduled and unscheduled air services, air navigation and airport operations) will be reviewed. Members will examine possible ways of applying the GATS*

[12] Source: Canadian Transportation Act Review, Vision and Balance, June 2001
[13] Transport Canada, Air Policy

to air carriage. If major changes are implemented, this could imply the progressive abandonment of the present bilateral framework[14]."

As well, groups are beginning to look at "common aviation areas" for other regions of the world. A concept has been advanced to consider the formation of a Transatlantic Common Aviation Area (TCAA) between the United States and Europe, which has been promoted by the Association of European Airlines (AEA)[15].

While a TCAA is a long way from reality, it would be worthwhile to review the pros and cons of the scheme, from the Canadian perspective, to see if it is worth serious effort or promotion on our part. As the Canada Transportation Act Review Panel noted, even though there was little support at this stage for a TCAA, *"Canada cannot afford to be left out of a future accord, given its strong links to the U.S. and some EU members.[16]"*

Route to Liberalization: Balancing benefits for carriers and Canadians

Canada has the freedom to act unilaterally when it is clearly in the interest of Canadians. However, in practice unilateral action is controversial. Trade liberalization benefits Canadians because it works in two ways: it offers more consumer choice, and it allows Canadian business to expand into larger, international markets. The expansion of Canadian businesses internationally leads to more jobs here at home.

In principle, I support reciprocal agreements. They are more equitable to the business sector being affected. They provide Canadian negotiators with more "ammunition". They enhance business opportunities for Canadian companies. In an ideal world, all liberalization agreements would be symmetrical.

As important as reciprocity is, it is not the entire story. We cannot measure the value to Canada of the airline industry only by the number of tickets it sells. Airlines do more than provide transportation. They also enable the growth of other business sectors. Since Icelandair's inaugural flight in 1996, Icelandair helped to generate over $14 million in tourism revenues for Nova Scotia, according to the government of Nova Scotia. The numbers do not stop there. In 2001, foreign travellers to Canada generated more than **$14 billion** in accommodations, food and beverage, retail and other commodities.[17] This spending impacts directly on communities across Canada, in businesses large and small.

---

[14] Services 2000 Air Transportation Services, A Consultation Paper in preparation for World Trade Organization (WTO) General agreement on Trade in Services (GATS) Negotiations, prepared by Transport Canada

[15] Towards A Transatlantic Common Aviation Area, AEA, http://www.aea.be/Topics&Views/FramePage_topics.htm

[16] Source: *Vision and Balance*, Report of the Canadian Transportation Act Review Panel, June 2001

[17] National Tourism Indicators, System of National Accounts, Statistics Canada, First Quarter Estimates, 2002, catalogue # 10-009-XIB

This leads to a concept of a trade in benefits for Canadians rather than a trade in benefits for carriers. The government has already recognized the need to include a broader "community of interests" within the context of international air negotiations and to balance those interests with those of Canadian carriers. This inclusion may lead to unilateral action by Canada on occasion: when the benefits of the "value" trade are obvious for consumers, for example, and either have no impact on the carrier industry, or when the carrier interests are clearly subsumed by a greater benefit.

Another reason that Canada should have an option of unilateral action would be if the carrier community were able to wield too much control over the government's trade agenda. The government must be free at all times to negotiate agreements that would benefit Canadians, regardless if the Canadian airline sector was on-board or not in the short-term. For example, I believe that the Government of Canada negotiated the 1995 U.S. Open Skies agreement without a great deal of airline support in the early days. It would be unfortunate if similar opportunities would be missed simply because too much emphasis was put onto the immediate business strategies of airlines and not the long term and broader implications for consumers and for Canadians.

With Whom Should We Negotiate for Liberalized Air Access?

We should look first to the United States, our biggest trading partner and the largest market for air services in the world. It will not be an easy process though, as the U.S. has similar restrictions as Canada on foreign ownership and foreign carriers flying U.S. domestic routes. There has been little to suggest that this policy is being reviewed by the U.S. government. However, this might change as at least one major carrier, American Airlines, has publicly called for a more open trade agreement in air services between Canada and the United Stated. Don Carty, President and CEO of AMR (and former President of Canadian Airlines International) recently said, in a speech to the Vancouver Board of Trade,

> *"In a traditional context, David Collenette, the federal Transport Minister, was correct when he recently asserted that U.S. carriers would balk at the notion of abolishing limits on cross-border ownership, and allowing reciprocal cabotage...But there has been a shift in opinion, and I believe there is a rapidly emerging consensus among U.S. airlines that we ought to fully liberalize commercial aviation between our two countries – notwithstanding the fact that it will mean more competition for us. Such a complete liberalization will not only facilitate more service and even more trade between our countries, it will also inject much-needed competition into lots of domestic markets*[18]"

Hopefully, Mr. Carty's comments will herald the start of an innovative and progressive agenda, and will help lay the foundation for a new and more liberalized agreement between our countries.

[18] Remarks of Don Carty Chairman and CEO, AMR, Vancouver Board of Trade, June 27, 2002,

As important as the United States is, it is not our only trading partner. For example, Canada should also negotiate freedoms with the E.U. common aviation market and with our key Asia Pacific trading partners as well as other countries as they serve the interests of Canadian.

1.0 Air Policy Recommendations – Liberalization

General:

1.1 That the Government of Canada create a new "made for Canada" policy framework to fully liberalize the competitive marketplace for air service to and within Canada, that serves to create an efficient and viable airline industry with strong domestic and international competitors and satisfies the needs of all Canadians.

1.2 That the government make every effort to reach reciprocal agreements, but be prepared to liberalize air service without direct or immediate reciprocal benefits for carriers, if there is an obvious advantage for Canadians and consumers, and when the liberalization has either no impact on the carrier industry, or when the carrier interests are clearly subsumed by a greater benefit.

Foreign ownership:

1.3 That the Government of Canada liberalize the current rules of ownership to allow foreign-ownership of domestic Canadian carriers and a 49% ownership level of international carriers.

International Liberalization:

1.4 That the Government of Canada rigorously pursue and accelerate a program of liberalization under the bilateral regime.

1.5 That the Government of Canada work to achieve liberalized air agreements with key multinational partners and plan towards the establishment of common aviation areas.

Domestic deregulation

Through a series of steps between 1970 and 1988, the government moved from total regulation of the domestic airline industry to complete economic deregulation, retaining regulation of safety matters. Prior to deregulation, the Canadian government controlled whether new carriers could enter the market, where carriers could (and

could not) fly and how much (or how little) carriers could charge their customers. Air Canada was a Crown corporation, under federal control.

Consumers had no direct role in determining their level of service or influencing price. Those were determined in Ottawa, in hearings conducted by a government regulatory body. As the civil aviation industry matured and demand increased, government regulation, rather than protecting consumers, seemed to serve only to buffer carriers from the realities of the marketplace. The government found itself in a no-win situation, second-guessing a rapidly changing market, using a very poor tool: a slow and complicated bureaucratic process.

Deregulation was intended to allow carriers themselves to respond to the market directly, without prior government approval and to move price and purchase decisions into the hands of the people directly involved in the transaction: the airlines and their customers. Deregulation, does not, despite the claims of its more enthusiastic supporters, axiomatically result in lower fares and more choice. It does, however, make those goals much more achievable than would be possible in a regulated environment.

Today, airlines watch the market, not the regulators. Carriers go where they can make money, a complicated decision that involves not only the level of demand, but internal costs, the type of equipment available to serve the route, competitors on that route and other factors. It is increasingly unlikely, and inappropriate, to expect that any carrier, including Air Canada, would fly routes that lose money.

Deregulation has made it easier for carriers to enter the market, and offer exactly what consumers want at the moment. Today that happens to be no-frills, low-fare travel, currently at 36% of the market and climbing.

Canada 3000 that had about 11% of domestic capacity by seat-kilometre in July 2001, has been replaced, in less than one year, by WestJet, Air Transat, Air Canada's Tango and the newest entrants into our skies: Skyservice/Conquest flying as a domestic charter and two new scheduled carriers, Jetsgo and CanJet.

While there are many benefits to a deregulated airline industry, this economic freedom is not free. New opportunity also means new and higher risk. Carriers are not sheltered from aggressive competition, only from overt predators. Weak business plans or management errors are exposed quickly and sometimes fatally. There is no government backstop, and carriers are on their own to survive in a highly complex and volatile market. Most significantly for smaller communities, deregulation allows carriers to leave a market if the economics make no sense – leaving some, potentially, with no air service at all. Deregulation also prevents government from using air access as a tool of economic or social policy. Moreover, any thought that deregulation would lead to a permanent state of full competition for all regions has been rejected by the marketplace itself.

Because we have not seen the development of full competition, some see deregulation as a failure. Competitive services have grown, but Air Canada still flies three out of every four kilometres in Canada. Air Canada dominates, yet it is not obliged to serve Canadians except where it chooses. Still, Canadians rely overwhelmingly on Air Canada to connect them to other communities and countries. Some advocate that the government either force Air Canada to release capacity to other carriers or reconstitute it as a controllable Crown corporation.

I believe these actions would ultimately fail Canadians. We eliminated economic regulation because the airline industry had matured beyond the need for paternalistic oversight from Ottawa. Near the end of the regulated era, the process to set rates, routes and capacity became onerous. The standing joke was that the only people who gained were the army of lawyers employed by carriers to make their case to the Canadian Transport Commission.

Based on experience, government regulation of the airline industry breeds inefficiencies, is slow, overly interventionist and takes the power of choice from consumers' hands. It also removes the incentive for carriers to innovate, to improve or compete. In the real world, the airline sector is extremely fluid. Carriers have to be ingenious, take risks, lower costs and increase revenues. Re-regulation would impose a static environment, which would likely provide a minimum level of costly, mediocre service.

Secondly, there is no guarantee that even with the most draconian of government intervention, Canadians would be better served. Decisions could be made based on short-term political rather than long-term policy goals. It is a slippery and subjective slope from government intervention to government meddling. Rather than deal with airlines directly, Canadians would be subjected to the "whims" of government regulatory bodies. Thirdly, regulation is no guarantee of any airline's success. Carriers could still fail or require government bailouts, and communities might be left without service even under a regulated regime.

Finally, the world has changed in the last 30 years. The re-regulation of Canada's airline industry, in my view, represents a giant step backwards. It would say that Canadians are too feeble to support an independent airline sector by virtue of their consumer power; that we are overwhelmed by our geography and that we can only get air service if our government gives it to us. I find these arguments specious and insulting.

First, most Canadians are anything but isolated and remote. The most recent Statistics Canada census figures show almost 80% of Canadians live in urban centres of 10,000 or more and, 51% live in one of four major urban regions: the B.C. Lower Mainland and southern Vancouver Island; the Calgary-Edmonton corridor; the extended "Golden Horseshoe" in southern Ontario and Montréal and its adjacent region. It is estimated that over 80% of Canadians are within two hours of an airport with scheduled service. With the possible exception of some northern and other re-

mote communities, we have, for the most part, overcome our geographical destiny and our need to build our nation through east-west transportation links. The notion that the Canadian demand for airline service is so weak that carriers wouldn't be interested in many markets is equally hard to credit.

Compared with other nations, Canadians are a peripatetic group, ranking seventh in the world in passenger-kilometres flown, seventh in passengers per capita and fourth in both passenger-kilometres per capita and passenger-kilometres per $1000 GDP[19]. In 2001, Canadians spent a very significant amount – $12.6 billion – on passenger air transportation[20].

While these data do not tell the entire story, they do support the contention that Canadians generally are urban consumers, who, despite the size of the country and the small population, spend a significant amount for passenger air services and fly in significant numbers, even in comparison to other countries.

This pro-deregulation position does not ignore the problems yet to be solved, or that have been caused, by deregulation. It simply posits that deregulation is, on balance, a more useful tool overall for Canadians than a regulated regime. The issues that are exposed by deregulation: service to small and remote communities, instability in the marketplace and the continued dominance of Air Canada can be addressed more effectively by other means. These recommendations are found in other sections of this report.

2.0 Air Policy Recommendation: Deregulation

2.1 That the Government of Canada continue to pursue its policy of domestic deregulation, and not re-regulate the airline sector in general or Air Canada in particular, and that it seek to deal with issues arising out of a market-driven environment by other and more effective means.

Should the government "stabilize" the airline industry?

The airline industry is, and has been, highly unstable. Carriers have left passengers stranded. Employees have lost their jobs. Airlines have been created and almost as quickly, disappeared. This breeds an uncertain environment not only for airlines, their employees and their passengers, but also for business, especially tourism, and

[19] Sources: Air Traffic – ICAO Statistical Yearbook; Population: DRI_WEFA, GDP:OECD, information provided by Transport Canada

[20] Statistic Canada System of National Accounts, National Tourism Indicators, Quarterly Estimates 2001, Catalogue no. 13-009-XIB

for investors. As a result, some have called for the creation of a government stability program for carriers.

However, there are some problems with this idea, beginning with the false sense of security it engenders. The American government instituted a $10 billion loan guarantee program post-September 11th. Even with this, there are no guarantees and there is speculation that at least one U.S. carrier will go into "Chapter 11" in the next few weeks. If there is one, chances are there will be more.

Although the government and Minister were subject to harsh criticism when Canada 3000 declared bankruptcy, I think their approach was correct, albeit unpopular with some groups. Tossing money at a crippled business tends to mask the illness, not cure it, analogous to treating a broken leg with painkillers when it needs a cast. Arguably, if Air Canada was given the protection it sought publicly in the days following September 11th, it would have had no incentive to institute the sweeping reforms to its costs structure and product line. There would be no "new" and improved" Air Canada, just one that was "the same old, same old", relying on government to make the pain go away.

The government rightly imposed strict requirements on Canada 3000, even if it meant the temporary retrenchment of its own "made in Canada" competitive solution. Tax money given to private companies should come with stringent requirements, and return a benefit to Canadians. The government's best action would be proactive, not reactive. It should ensure that the environment is right for start-ups; that entrance requirements are neither too stringent nor too lax; that carriers have reasonable access to capital; that the user-costs associated with air service are not making the mode uncompetitive; that the economy is growing. In other words, any action taken by government that contributes to the health of the economy and the airline industry will lead to a more stable sector, without the need for special bailout programs. Direct government assistance should only be considered in extraordinary circumstances. Government should step in only after all other avenues have been explored, and even then, to shield Canadians, not businesses, from harm.

User pay, user benefit?

For more than 30 years, the Government of Canada has pursued a course of commercialization of transportation, first articulated by the 1961 MacPherson Commission.

This was one of the underlying concepts behind deregulation, and the move to greater reliance on marketplace forces. Part of the process was the devolution of air infrastructure facilities (i.e. airports) and the introduction of user fees, some of which were driven not only by policy, but also by the government's need to control spending and reduce its deficit and debt. Today, the Government of Canada has devolved most commercial airline related costs to the users of the air system: airlines,

airports, and of course, passengers. These imposed fees, as well as existing taxes, have an impact on how much people are asked to pay and, if too unreasonable, may impact levels of consumer demand, airport viability and the level and type of domestic competition in the market.

While a "user-pay" policy makes economic sense overall, there are three issues that have been exposed, and remain unresolved, by this policy. These relate to the government's stated goals of an airline industry that is affordable and responsive to users and their communities. These are:

- One, how can we manage and publicize the number of fees, charges and taxes in a transparent and fair way, so that passengers are aware of the total price of air travel prior to purchase?
- Two, are there sufficient mechanisms to ensure that user fees and taxes are applied in a fair and transparent way?
- Three, after following a user-pay policy for a number of years, has the time come for the Government of Canada to review the combined impact and appropriateness of all its user-fees and taxes?

Ensuring User Fees are Fair and Transparent

The "Air Travellers Security Charge" seems to be the proverbial "straw that broke the camel's back". It has created a public storm not only about that particular charge, but about all the fees applied to the base fare of an airline ticket. WestJet highlighted the impact with its audacious, and pointed promotion "Ridiculous Fares, Ridiculous Fees", that showed a special $6.00 round-trip ticket price exploded to over $80.00 in real cost to consumers because of fees, taxes and charges.

There are two issues involved with these charges: one concerns the quantity, cost and accountability. The second is the fairness of the process by which customers are informed that fees apply and how much they add to the price of a ticket.

Currently, there are the following costs added to most or all tickets:

Governments add:

- The federal Air Travellers Security Charge ($12.00 per one way-trip in North America)
- Federal Goods and Services Tax
- Some provinces add sales tax or Harmonized Sales Tax, as applicable

Airlines add:

- NavCan fees (This is not a direct charge to passengers, but to airlines. However, most airlines break this out of their base fee and show it separately)
- Some carriers add a fuel surcharge
- With some exceptions, an insurance surcharge has been added to help defray the increased costs of aviation insurance

Some airports add

- An Airport Improvement Fee or passenger facilitation fee, charged either on the ticket, or on-site at the airport

Some travel agents add

- Service fees charged to customers as airline-paid commissions at times no longer cover the cost of ticket issuance

The problem is made worse as the add-on costs are not publicized in advertisements, and it is often only when the potential customer begins the purchase process that these fees are detailed. To add to the complexity, while some of these costs are quite justifiably broken out of the price of the ticket, such as the legal requirement to show the GST/HST, others seem to be broken out only to make the base price seem lower than it really is. For example, one can assume that fuel charges are part of the cost of flying. Is there any adequate control over what a carrier shows as a "fuel surcharge" as opposed to the cost of fuel imbedded in the price of the ticket? The same allegation has been made by NavCanada on its air traffic control fees charged to airlines but expressed as a passenger fee on the ticket.

Each fee-collector vehemently defends its charge, with some justification. However, this ignores the cumulative impact. Ultimately all these charges come out of only one pocket: the passenger's. The airlines do not want to be "blamed" for the charges that are not theirs, and want to see the non-airline fees broken out. This is similar to gasoline retailers that break down the cost of a litre of gasoline, and what per cent goes to governments, at the pump. However, the real cost to drivers, the all-in price per litre, is the one that is prominently displayed on signs and is the one that people care most about.

The opposite is true with airline tickets now. Advertising prominently displays what the carrier considers the "base fare", putting "fees, charges and taxes apply" in the fine print. It is only when one investigates further either by contacting a travel agent or the carrier, that the additional cost is revealed.

There is a concern that the combined result of sticker shock and the increasingly high number and cost of user fees will turn people away from air travel and to other modes. Short-haul and low-fare travel is especially vulnerable, and while it is too

early to make a definite determination, some data are beginning to support this supposition.

The final issue is more complex, and deals with the appropriateness of government and other user fees. The Air Travellers Security Charge is a case in point. Securing the safety of airplanes and passengers doesn't only protect them: it protects all Canadians from the use of civil aircraft as weapons of mass destruction. It should be remembered that the first attempt on the World Trade Centre in New York used explosives in a van in the WTC parking lot. By the logic of the Air Travellers Security Charge, it would be equally sensible to charge security fees on vans or parking lots. In my view, the emphasis on extraordinary security charges for airline passengers ignores the reality of the threat to all Canadians and imposes an undue and unfair burden on airline passengers.

Airline passengers are not treated as travellers in other modes. If we are travelling a highway, tax dollars have paid for the road, its maintenance and for the police who patrol it. Even toll roads have non-toll twins. As airline passengers, we pay for runways, aprons, police and security. Some of these are in direct charges to passengers, like AIFs or the security fee. Others, like policing, are a cost to the airports, which is passed on to airlines, and is ultimately passed on to passengers.

Recently, the media reported that the government is considering massive injections of funding into transportation infrastructure: $15 billion for the Trans Canada Highway and $3 billion for railway upgrades. If these tax-payer funded schemes are implemented, the government would have to institute similar programs for airports as well, or risk the entire air system becoming unviable.

3.0 Air Policy Recommendations: User Fees

3.1 That the Government of Canada act to ensure that the "all-in" price of airline travel is clearly and transparently communicated to consumers in advertising and promotional material, whenever possible, and that if certain fees or costs are broken out as separate items, (e.g. GST/HST) that there is clear justification or legal requirement to do so.

3.2 That the government monitor the proliferation and level of all fees, including the Air Traveller Security Charge to assess the cumulative impact of these charges on airline demand, especially short-haul and low-fare travel, and to take corrective action if necessary.

3.3 That the Government of Canada review its user-fee/user pay policies and tax structure imposed on the airline sector to ensure that these policies and charges are consistent with those in other transportation sectors.

3.4 That the Government of Canada include airport infrastructure in any major transportation infrastructure upgrade and spending program.

National Transportation Policy -- Integrating the modes

"The advantages of a seamless, integrated transportation system are undeniable. Both shippers and carriers benefit when their goods and equipment can be quickly and easily exchanged between the modes. Carriers can gain a competitive advantage by building strategic alliances, which lower costs and extend their reach into new markets, enabling them to serve their customers better. The public is better served when congestion, pollution and the need to expand or replace infrastructure can be avoided by the effective use of intermodal transportation. Travelers also benefit when services blend together to meet their needs in a smooth and effortless manner.[21]"

While travellers think of "trips", policy makers think in terms of "modes" – each quite distinct. Given the differences between modes and different jurisdictional regimes, tax structures and regulation between federal, provincial and municipal governments, Canada's overall transportation policy is asymmetrical. This makes comparisons between modes difficult, and increases the challenge of developing a common vision and policy for all modes.

Another issue is the fact that provincial and municipal governments have jurisdiction over large amounts of Canada's transportation network, but there is no overarching framework that allows these governments to plan together.

The Government of Canada is currently finalizing its Transportation Blueprint, a federal strategy to respond to the major challenges that will face Canada's transportation sector over the next decade and beyond . Until it is released, we do not know what the Blueprint will contain, nor how extensive it is. However, it is hoped that that the Blueprint will help establish a national transportation strategy that can serve as a framework for provincial and municipal jurisdictions as well as map the course for federal areas of responsibility. If the Government of Canada can succeed in setting the national, as well as the federal agenda, it would be simpler to achieve the efficiencies of a truly integrated transportation system.

An integrated approach is even more important now that the Government of Canada is considering massive investment in highway and rail infrastructures. Airports are a key part of the overall transportation system infrastructure. A spending program designed to improve Canadians' ability to move within Canada and across borders must consider air as well as road and rail.

---

[21] Transport Canada, Creating a Transportation Blueprint, April 2001

4.0 Transportation Policy Recommendation: National Transportation Policy

4.1 That the Government of Canada's Transportation Blueprint leads to the development of an integrated, equitably funded transportation system, and provides other jurisdictions the framework and vision to assist their long term planning, and that together, all levels of government work to achieve an efficient, safe, reliable and sustainable transportation system.

Other Government Policy that Affects Transportation

> *"Canadian communities of all sizes — whether urban or rural, Aboriginal or multicultural — face diverse challenges and have unique needs. The Government of Canada will strive to ensure that, wherever possible, its actions and programs are coordinated to help build local solutions to local challenges.*[22]"

Transportation policy has a clear role that is quite distinct from other areas of government policy. According to the **Transport Canada 2002-2003 Estimates - A Report on Plans and Priorities**, the Transport Canada vision is

> *"The best transportation system for Canada and Canadians"*

and its mission

> *"To develop and administer policies, regulations and programs for a safe, efficient and environmentally responsible transportation system"*

This reflects government thinking as defined by the MacPherson commission report as early as 1961, which stated

> *"[N]ational policy refers to the broadest goals: achieving a national identity and unity, economic development but accompanied by concepts of equality and justice, social welfare, and so on. Transportation may play a role in reaching these objectives, but the focus of national transportation policy is the health and performance of the national transportation system.*[23]"

Transport Canada does not generally address such policy areas as:

- The role that air access plays in economic development
- The impact of tax policy on air travel demand and cost
- The impact of other government policy on air travel demand and cost

---

[22] Speech from the Throne to Open the First Session of the 37th Parliament of Canada, Jan. 2002
[23] *Vision and Balance*, Report of the Canada Transportation Act Review Panel, June 2001

In other words, issues that deal with the economic and social impacts of air access are not a part of Transport Canada's oversight, but are the responsibility of the government as a whole. This section examines where other government departments, and other governments, may play an effective role in dealing with the social and economic issues raised by airline restructuring.

Air Access and Economic Development

As stated earlier, marketplace mechanisms and deregulation do not solve all our problems. One of the most difficult is the role that air access plays in economic development of our communities, especially remote or rural areas.

A link between development and transportation services was made in the Canada Transportation Act (1996), Section 5, which states in a "declaration" that

> *"transportation is recognized as a key to regional economic development and that commercial viability of transportation links is balanced with regional economic development objectives so that the potential economic strengths of each region may be realized"*

There are a number of problems with this declaration that stop it from being an effective tool of development goals. First, it runs contrary to MacPherson.

Second, the declaration is unclear. What does *"that commercial viability of transportation links is balanced with regional economic development objectives"* mean? These objectives are related, but completely different elements of policy: a non sequitur. The attempt to link one with the other has been a source of confusion which either should be clarified, which I am not sure is possible, or eliminated.

Some communities cited the Canada Transportation Act Section 5 declaration as an indication that the Government of Canada is obliged to subsidize air service to assure that "regional economic development objectives" are met. These communities have learned that this argument gets them nowhere.

Much of the discussion around air service in the last two years has centred on why air access is important to achieve economic goals. Intuitively, we believe that increased air capacity and lower fares lead to greater opportunities to expand tourism, attract new businesses and enhance residents' quality of life. Communities that are lucky enough to have good air access have an advantage over those that do not. However, there is little data that qualifies that advantage or considers air service within a multi-modal framework. Common sense suggests that a community that has excellent surface infrastructure would have less of a reliance on air than one that does not.

Despite the gaps in our hard knowledge, air access remains, at least anecdotally, a key element of development. There are four ways that the government may be involved in air access as it relates to economic development. It can

- Create an "integrated" approach, and incorporate air access strategies into existing or newly created regional development programs
- Enhance opportunities for the creation of third-tier independent carriers
- Introduce an "essential air services" program, modeled after the U.S. or similar programs
- Let the marketplace evolve on its own

Integrated Approaches to Air Access

Economic development relies on a number of interconnected building blocks, of which transportation is only one. Communities need a "recipe" to grow that includes good schools, good municipal infrastructure, reasonable (or competitive) municipal taxes, a skilled workforce, and of course, transportation links. But transportation is only one element. Ignoring the other, equally important, ingredients is akin to baking a cake using only some flour, and ignoring the eggs and the sugar. It cannot be done.

As stated earlier, the awkwardly worded Section 5 of the CTA seems to be the only direct link between transportation and regional development, and is an unhelpful one at that. A more useful approach would be to move the government's "social welfare" obligation out of transportation policy and out of the Canada Transportation Act and into the hands of those departments which do have responsibility for regional development: Industry Canada through its economic development programs, Human Resource Development, through its training programs, and Agriculture Canada through its initiative, Canadian Rural Partnerships, among others.

There are a number of advantages to an integrated approach, and admittedly, some concerns. One concern is that by removing that "declaration", and any vestige of an onus on the part of Transport Canada to deliver extraordinary transportation services, the government would be "let off the hook" too easily, and any hope of support would disappear.

I believe that this issue has been overstated. It should be a relatively easy step to include "transportation as an element of opportunity" as part of current development programs and include it in current funding if necessary. In fact, many development agencies are already being asked to support air transportation initiatives. By integrating air access within larger economic objectives, communities would create not only air, but multi-modal transportation access strategies that "link" to other elements of their programs: "helping build local solutions to local challenges", in the words of the last Throne Speech.

There is controversy around some of the regional development programs and agencies. Some see them as costly, ineffective and having perverse impact on the development of a sustainable local economy. While these arguments may have some merit, the fact is these programs exist to help equalize opportunities for growth across the country. It seems more reasonable to include air access as an element in these programs, and work to improve their success rate, than to "throw the baby out with the bathwater".

A significant advantage of including air access as a part of economic development is that it opens the table to a broader constituency and possibly, more funding mechanisms. For example rather than rely just on Transport Canada, communities could work with a number of agencies and government departments from both federal and provincial/territorial levels of government which then could work together to provide resources that meet the unique needs of each community.

Developing Regional Air Services

If one of Canada's air policy goals is to create competition, then one cannot look at regional access issues without looking at the challenges faced by independent regional carriers. These carriers provide the essentials of life to remote communities. They are often locally owned, and operators live in the communities they serve. They are invaluable and unique links in the transportation system, and their continuation and growth may be essential to thousands of Canadians.

However, they face a number of barriers. One significant obstacle is the dominance of Air Canada and the impact of that dominance on third-tier carriage in Canada. Regional carriers that have an alliance with Air Canada, have significant advantages over those that do not. In a way, they are part of the Air Canada "family" and offer the benefits of fully networked air service. They get favourable "pro-rates" on connecting flights. Depending on the type of partnership, they often may offer not only standard Aeroplan points, but the desirable "Status" miles as well. Independent carriers have virtually none of these advantages.

It is also difficult for third-tier carriers to feed directly into international carriers at the international gateway hubs, although in theory, they are able to do so. It is one thing to be able to feed into Air Canada or Jazz and from there into Star Alliance. It is quite different when a carrier with minimal service tries to feed into an international network.

A companion issue is a lack of investment. Investment in the airline sector is problematic at the best of times, but third-tier carriers that are "flying solo", either in competition with Air Canada or its partners, or without inclusion in the Air Canada network and access to AC's resources, face an even more difficult challenge.

A new challenge to third-tier is the entrance of low-fare jet service to medium or even small communities, which not only stimulates demand, but also draws existing de-

mand from wide catchment area. So, independent third-tier carriers are faced with a double whammy: competing against networked carriers or low-fare jet service. All of this on thin routes, where there are not large numbers of passengers.

In one sense, the current state is simply the marketplace at work, and third-tier independent carriage may always be minimal. However, given the importance of the service they can provide to smaller communities, the problem cannot simply be ignored.

The Government of Canada recognized that these issues are serious and introduced a number of provisions in Bill C-26 and in the undertakings with Air Canada to mitigate them to a degree. Recommendations on further action that may be required regarding Bill C-26 are reviewed in the next section of this report. However, given the lack of sustained development of regional service over the last four years, these provisos may not be sufficient. I believe that it is time for new thinking around "third-tier" carriage and what it means for the development of competitive or new services.

Essential Air Services Program

Another option to deal with regional air access is to introduce a Canadian version of the U.S. "Rural Air Services Survival Act" also known as the "Essential Air Services Program", administered by the U.S. Department of Transportation. This government-funded program provides limited service (typically 19-seaters) from communities that are at least 70 miles (110 kilometre) away from another airport that have lost their scheduled air service to a hub. The program in the U.S. has an annual budget of $50 million.

The advantage of applying a version of this program in Canada is that it can be kept quite small, and as long as the "firewalls" around admissibility are strong, reasonably easy to contain. It could support smaller regional carriers, if that provision is included as one of its criteria. It can link small communities into the national air system. However, while a program like this has some benefits, it also raises some thorny challenges.

The U.S. program began as a "temporary" transition program in the U.S. when the airline industry was deregulated in 1978. In 2002, it is not only still going strong, but has been expanded. Even then, it is not sufficient for some. Critics of the Rural Air Services Survival Act claim that it does not go far enough to provide sustainable service – raising the spectre of endless, ever-increasing costs to taxpayers.

Another issue, as noted in a previous section is that this purely "transportation" solution only partially addresses the complex relationship and the impact air access has on local economies. The problems of rural communities (dwindling and aging populations, the challenge of economic diversification) will not be solved simply because people can fly to a hub.

The possible exception is for those communities for which air access is truly "essential", i.e. when the community relies mostly or solely on air access as its primary means of transportation. Currently, northern Canadian communities tend to have good scheduled service, without subsidizing air carriers.

As well, there are other forms of assistance. Transport Canada provides some funds through the Airport Capital Assistance Program that supports eligible applicants in financing capital projects related to safety, asset protection and operating cost reduction. Transport Canada also financially supports or operates 13 remote airports that provide the only reliable means of year-round transport to isolated communities.

Take No Action

The government could choose to do nothing, and let the marketplace unfold. This solution has some appeal, especially to those who promote market-based solutions. There would be no distortion of the market. There would be no possibility of government picking "winners and losers". Communities that want better air access would be encouraged to develop a strong knowledge base, work with the carriers, and design their own resolution.

While this may be the "purest" solution, it would be unpalatable to many who see Canada's commitment to help disadvantaged communities as a key element of public policy.

5.0 Government Policy Recommendations: Air Access and Economic Development

Development

5.1 That, to more effectively serve the needs of community development, the Government of Canada separate economic development policy from transportation policy, by removing the declaration in Section 5 of the Canada Transportation Act of 1996.

5.2 That, when market forces are not sufficient, the Government of Canada expand the use of existing economic development tools and funding mechanisms to enshrine air access as part of these programs, and as a integrated element in community planning that contributes in a measurable way to overall development strategies.

5.3 That departments in the Government of Canada that have an interest in community access issues (e.g. Transport Canada, Industry Canada, Agriculture Canada, Human Resource Development etc.) work together, as well as with their provincial and territorial counterparts, to create common air access strategies based on local needs.

Regional Service

5.4 That the Government of Canada review all aspects of current transportation and taxation policies' impact on air service to smaller communities and on third-tier carriers, to ensure that the policies create an environment that encourages the growth and viability of these carriers. Changes or additions to policy should be made if it is found to be counter-productive to the development of third-tier carriage to small communities

5.5 That the Government of Canada consider the option of a "small carrier" strategy that would encourage the growth of regional service.

Other governments and other departments

Over and above the government departments that are concerned with economic development, there are a number of government bodies that are either affected by the availability or quality of air service, or influence it through their own programs. One example is provincial and territorial governments. They have no direct responsibilities for air service, but are very much affected by the level of service their communities receive. Their interest extends beyond their departments of Transportation, and includes Municipal Affairs, Industry and Economic Development, among others.

Federally, departments whose policy affects the airline industry include the departments of Finance, Industry, Foreign Affairs and International Trade, Immigration, Customs and Indian and Northern Affairs.

The departments and governments should meet on a regular basis to review the state of the airline industry, and the effect of their combined policy actions on it. For example, Finance was responsible for the imposition of the Air Travellers Security Charge and is only now beginning to look at the impact its decision has had on people who fly.

6.0 Government Policy Recommendations on including other departments and other levels of government:

6.1 That the Government of Canada take the lead to establish new communications mechanisms between levels of government and other federal government departments which are either impacted by or impact the quality and type of air service Canadians receive.

Meaningful Data

The Airline Observer's Third Interim Report[24] dealt in detail with the issues around data collection and dissemination. In brief, little public data is available to stakeholders such as communities or airports who could use the information to attract new carriers, market their communities or undertake a rigorous analysis of their air access needs. Some data are available for purchase, such as the Official Airline Guide. However, these types of information sources tend to favour those who have a degree of sophistication to interpret the data, and/or the finances to hire experts. The usual public avenue of release of detailed data by Statistic Canada is not possible given Air Canada's dominance, as to do so would contravene commercial confidentiality requirements in the Statistics Canada Act.

With the obvious exception of carriers, the call for more detailed timely data is fairly widespread and consistent. The Canada Transportation Act Review Panel stated:

> *"Better data would facilitate more in-depth research, would give observers a better basis for assessing the performance of Canadian carriers and would help participants and potential entrants identify new opportunities…the government and transportation industries expand the collection of transportation data and develop new procedures to reflect changes occurring in the domestic and global economies."*[25]

It is also worth noting that very detailed data are collected and disseminated in the United States.

Transport Canada has recognized that there are gaps in the data currently available both to government and the public, and has taken two important steps. The first was the presentation of a one-day Aviation Forum, at which all stakeholder groups, including airlines, could share their views and concerns. One of the outcomes of the Forum was the creation of a "data gaps" analysis that has given stakeholders a clearer idea of what is and is not currently available. The second was the implementation of a pilot project that uses an automated system to collect and analyse data, thereby eliminating an unnecessary paper burden on airlines. The Minister and government are to be commended for their actions in both these areas.

---

[24] *Airline Restructuring In Canada, Third Interim Report*, Debra Ward April 2002
[25] *Vision and Balance*, Report of the Canada Transportation Act Review Panel, June 2001

Electronic collection holds promise to solve the paper burden problem. The most difficult problem remains, though: disseminating data to stakeholders in a way that balances the benefits of increased information with the needs of carriers to protect sensitive information.

The government must weigh the incumbent carriers' needs with those of the other interested stakeholders: communities, airports, competing carriers and potential investors. If regional service is to be improved, if competition is to grow, if we are to better understand the complex relationship between air service and the economy, we must have timely and reasonably detailed information. If consumers are to understand problems that arise because of circumstances, such as bad weather, or because of carriers' inefficiencies, they too must have consistent and comparable information.

Government is also a stakeholder in data needs. For example, the U.S. government uses its data to assist in transportation decision and policy making; to negotiate international agreements; to monitor competitive behaviour; to analyze anti-trust and merger activities; to assist in planning airport and airways, as well as other uses. It is reasonable to think that the Government of Canada would benefit from similar knowledge. Simply requiring that the data be collected and be accessible to appropriate government departments and officials can solve this issue. Since this data would not be made public, it would not threaten carriers' competitive positions.

Publicly available data which guarantees full confidentiality is probably never possible. Even in the United States, hubs are dominated by as much as 80% by only one carrier. Data on origin/destination, loads and average fares, as well as consumer-related data is made public even when the data can be clearly related to one carrier. Release of these data helps not only stakeholders but carriers as well, according to the U.S. Department of Transportation, which stated:

> *"A few carriers, initially reluctant to collect and report the required statistics, later recognized the benefits of the structure and content of the information"*[26]

Alternatively, we could wait until conditions are "fairer". More competitors on more routes would mean that it would be difficult to pick out the information on any single carrier, which would make release by Statistics Canada possible. However, that's a bit of a vicious circle, as competition may be restricted precisely because there is little data.

Rather than wait indefinitely, a new process for public dissemination should begin now. Several steps must be taken to allow access to reasonable data by non-government stakeholders. The first is to ensure the right data is collected in a timely and useful manner. The second is to determine what information is really required by stakeholder groups to create a competitive environment, to assess quality of service

[26] U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, "Collection and Distribution of Airline Statistical Information at the United States"

and to achieve other goals. The third is to create a data strategy and tools that provide useful information for stakeholders, and try to ensure that carriers' interests are respected. However, carrier confidentiality of data must be weighed against the larger "community of interest".

7.0 Government Policy Recommendations: Data

7.1 That the Government of Canada pursue a policy of more open and accessible aviation data, building on its work of the Aviation Forum on Data, the subsequent "data gaps" analysis and the technologically-based pilot project.

7.2 That the Government of Canada enact appropriate legislation to collect detailed data on airline operations, particularly those data needed for government policy and oversight.

7.3 That the Government of Canada continue to work with stakeholder groups to develop a data strategy that clearly determines which data should be disseminated publicly, in what form and to serve what purposes.

7.4 That the Government of Canada accept that while the confidentiality of carriers' data should be respected whenever possible, the needs of this constituency must be balanced with the needs of the larger "community of interest" and with the potential benefits to the Canadian economy and communities.

What Should Government Be Doing About the Airline Industry in the Short-term?

Bill C-26

Bill C-26 re-imposed a form of regulation on the airline industry, particularly Air Canada. It was seen as a temporary measure, created to ensure "an ordered restructuring of Canada's airline industry, with the least possible disruption to communities, the travelling public and to airline employees", based on five principles:

- Protection from price gouging
- Protection of service to small communities
- Fair treatment of employees
- Fostering of competition
- Maintenance of Canadian ownership and control

The provisions of Bill C-26 and the Air Canada undertakings are best seen as government-created substitute for a competitive market. Theoretically, as restructuring ends and competition grows, the need for some of these measures will disappear. In fact, all of the undertakings with Air Canada have time limits ranging from two to seven years and those that still are in effect are subject to review.

Questions to be asked about Bill C-26 and the undertakings are:

- Are these provisions, created in 1999 and 2000, still relevant post-September 11th?
- Have competitive market forces begun to mitigate the dominance of Air Canada?
- Have the measures served their purpose?
- Should any be extended past their current time frame?
- Should any be reduced (or increased) in power?
- Are the measures being implemented effectively?
- Are there any other changes that should be made?

When reviewed in detail, the provisions are surgical and specific. The government has walked a fine line between leaving too big a footprint and distorting the market, and still being able to take action when needed. While arguably, they may have fallen off the high wire on occasion, this balanced approach, while difficult to achieve, is sound.

This does not answer the concerns of people who feel that the airline system is not working, and that regulations that are more stringent are needed. Bill C-26 has not re-regulated the airline industry, but has simply attempted to mitigate the more perverse effects of dominance and monopoly. The government cannot "step in" in

any large way. However, unless otherwise noted for specific provisions listed below, in general, I believe that the government's level of protection is acceptable, and further powers to regulate aspects of the marketplace are not warranted at this time.

Protection from Price Gouging

This provision gives the Canadian Transportation Agency (CTA) the ability to disallow, roll back or refund any "unreasonable" fares on monopoly routes. The Agency can act on a complaint or, for a limited period, on its "own motion": in other words, institute its own investigations. However, this provision does not extend to competitive routes.

Some organizations, such as the Public Interest Advocacy Center, believe this measure does not go far enough, and should be expanded to include the authority to review the actual cost of all air fares in Canada and to approve or change prices for different classes of tickets. Unsurprisingly, Air Canada has suggested that the measure goes too far, and impedes the carrier's ability to set prices. The Canada Transportation Act Review Panel suggested that the process was too complex and that the provision should be eliminated.[27]

Objectively, there has been relatively little public outcry: about two per cent of all complaints and three per cent of complaints against Air Canada received by the Air Travel Complaints Commissioner were about fares[28].

A real issue, and one that affects the efficacy of government action, is that governments tend to be cautious and deliberate, which translates to slow – too slow, in some cases, to react in a timely way to rapid changes in the market. The CTA is trying to overcome this challenge by building a template: a body of information and knowledge that will allow it to move more quickly and efficiently. However, this speed will be relative. The Agency might be able to move more quickly, but not as quickly as the market itself. This is a limitation of any government intervention, and one of the reasons why a competitive and self-correcting market provides quicker and more effective answers.

Weighing the pros and cons, there are a number of reasons to continue this provision, as is, the chief one being that there are 152 communities that are served by only one carrier. In my view, the measure to protect Canadians from price gouging on monopoly routes strikes a reasonable balance between a free market and consumer protection and should be continued. To ensure fairness, I urge the CTA to move rapidly to address issues related to their ability to render judgements that are both timely and accurate.

---

[27] *Vision and Balance*, Report of the Canada Transportation Act Review Panel, June 2001
[28] Air Travel Complaints Commissioner Third Report, April 2002

8.0 Recommendation on Protection from Price Gouging:

8.1 That this provision continues without change, but that the Government of Canada take measures to ensure timely and accurate judgements, and that success in this regard is monitored on an ongoing basis.

Protection of Service to Small Communities

Two provisions protect small communities. The first was an Air Canada obligation to serve all communities that were being served in December 1999 by Air Canada, Canadian Airlines Corp. or their wholly owned subsidiaries. This commitment is in effect until the end of this year. The second provision requires air carriers to give 120 days notice before discontinuing year-round, non-stop scheduled air services between two points in Canada where the proposed discontinuance of service will result in a significant reduction of weekly passenger-carrying capacity between those two points. As well, the carrier has to provide an opportunity for elected officials of the municipal or local government to meet and discuss the impact of the proposed discontinuance or reduction.

The first provision is intended to give time to communities to lessen their reliance on Air Canada, and look for locally based solutions. Community officials with whom I have spoken over the last two years have become far more realistic and more sophisticated in dealing with the issues, and with airlines. I also believe that there are a number of smaller carriers across the country that would step in, very effectively, if Air Canada were no longer serving a community. This would have the benefit of helping develop more independent carriage in Canada.

The second provision applies to all carriers. Formerly, carriers were able to exit a community with 60 days notice, and did not have to contact local elected officials. This new approach is intended to give communities more time to plan and an ability to discuss the carrier's decision and explore new options.

The usefulness of the new provisions around exits will best be judged more fully once Air Canada can exit communities. It is almost impossible to judge the efficacy of this measure until then, and I therefore recommend that no changes be made at this time, but that the provision be monitored closely over the next year or two.

9.0 Recommendation on Protection of Service to Small Communities:

9.1 That the 120-day exit provision continue without change, but that the Government of Canada monitor its efficacy in the following areas:

- **Outcomes of airlines' discussions with elected officials**
- **Measurement of the appropriateness of the 120-day provision to ensure that it provides enough time for community action, but does not deter new entrants**

Consumer Protection

There are two provisions in Bill C-26 designed to assist consumers. These are the Air Travel Complaints Commissioner's position as a temporary member of the Canadian Transportation Agency, and the extension of the Agency's jurisdiction over both domestic and international tariff complaints.

Additionally, as part of my mandate, I have also investigated the need for a "Passengers Bill of Rights".

Air Travel Complaints Commissioner

The Air Travellers Complaints Commissioner plunged into a maelstrom of anger at his appointment in summer 2000. People's complaints against airlines, especially Air Canada, were numerous and furious. Flights were oversold and people were bumped. Flights were cancelled without notice. People were left in limbo on the phone, sometimes for hours. Even frequent flyers felt they were getting short shrift while they still paid top dollar. "Air rage" was front page news.

Since then, Air Canada has put its own Ombudsman in place, and enhanced its quality and service commitments to passengers through its voluntary Customer Service Plan. Complaints to the Commissioner have declined a bit. There are still problems, but they have abated. I believe that some of this progress is a direct result of the creation of the Complaints Commissioner position, and the effectiveness of Bruce Hood, the first Air Travel Complaints Commissioner.

This position, originally intended to provide an avenue of redress where a person is not satisfied with the response of an airline to a complaint, has also provided an important and successful method to measure consumer reaction to changes in the airline sector through the Commissioner's semi-annual reports. It has also provided the CTA with an informal process to redress complaints, an important addition to its arsenal, which in other areas is highly structured and formal. As well, there are indications that Air Canada has improved its own customer relations significantly, and may be resolving most of the complaints on its own, without the need for pas-

sengers to take it to the next stage of registering a complaint with the Air Travel Complaints Commissioner.

The Commissioner has no regulatory power, and uses informal mediation and "moral suasion" to resolve issues. While some people have called for an extension of these powers, I believe this is not required at this time. An informal process allows issues to be resolved relatively simply and quickly. If a legal or regulatory framework were to be imposed, the Complaints Commissioner, and complainants would be subject to the same deliberate and slow "due process" that affects the Agency's ability to render judgement in a timely manner.

While I do not see the need to provide the Commissioner with additional powers at this time, the position and its outcomes should be monitored by the government to ensure that complaints are handled quickly and efficiently, and that consumers are satisfied that the process is working. If it can be demonstrated that further powers are required, action can be taken later.

10.0 Recommendation on the Air Travel Complaints Commissioner:

10.1 That the Government of Canada continue the role of the Air Travel Complaints Commissioner, and that the Commissioner's work be monitored to ensure that complaints are handled in a timely and effective manner and that the Commissioner has all necessary powers.

Tariffs

The air carrier's tariff contains all its fares, rates, charges, and terms and conditions of carriage. A ticket is proof of payment and only contains some of the information that appears in a tariff. The tariffs cover a number of things such as: limits or restrictions on the weight or size of baggage, compensation for lost, delayed or damaged luggage, compensation for denied boarding (bumping), and the carrier's rules concerning the carriage of persons with disabilities. The tariffs must be published by law, but in practical terms, they are long and complex and not readily accessed by the public. Not many passengers know all the terms and conditions of their contract with carriers.

The CTA has a number of powers over tariffs. It may:

- Fine a carrier if it has not applied the terms and conditions of its tariff
- Order a carrier to apply its terms and conditions of carriage if it has failed to do so

- Under certain circumstances, order carriers to compensate passengers or shippers if the tariff was not applied
- Disallow a tariff term or condition if it is found unreasonable or unduly discriminatory, and may substitute a different term or condition in its place

These provisions are helpful, but the CTA's ability to ensure "reasonableness" for consumers is hampered by the lack of public awareness about the tariffs and what they contain.

The two issues go hand-in-glove: it is difficult to mount a successful complaint if you do not know what the rules are. This lack of information is a barrier to consumer action.

Presenting and communicating tariffs to the public is a complex and difficult process. Nonetheless, I believe it is a necessary step. The ability of the CTA to act on behalf of wronged consumers is only as great as consumers' ability to understand the conditions of contract. An additional recommendation for action, which requires the co-operation of carriers, will be found in the section, Issues and Recommendations for Stakeholders.

11.0 Recommendation on Tariffs:

11.1 That the Government of Canada ensure that the complaint process relating to tariffs is easily accessed by consumers and is "user-friendly".

Do We Need A Passenger Bill of Rights?

No. There are a number of reasons why this approach to consumer issues is not only overkill, but would be poor law. For one, Canadians are currently protected by a number of different consumer laws under provincial jurisdictions. There are additional provisions to protect consumers under the Competition Act (misleading advertising). As noted in the previous section, airline passengers can appeal to the Canadian Transportation Agency on tariff issues. We also have rights, and an avenue for recourse under the Official Languages Act when dealing with Air Canada. Finally, there is the court system. Ultimately, every consumer has the right to sue.

I also have to confess my personal distaste for the use of the profound and important concept of "rights" for something as prosaic as airline travel. There is a difference between having legal recourse if you do not get what you have paid for, and individuals' rights that are entrenched in the Charter of Rights and Freedoms. The right to free expression is a higher concept than the right to a perfume-free cabin. Rights belong to all of us, not only those of us who fly. This exposes a small companion issue: what about the "rights" of passengers of intercity buses or passenger rail?

The problem is not a lack of laws. The problem is a lack of knowledge. Following the disastrous summer of 2000 when the quality of air travel was abysmal, many carriers, including Air Canada, adopted voluntary Customer Service Plans that laid out their policies for lost baggage, bumping, and other unpleasant exigencies of the air travel "experience". However, to find out what is in the Air Canada Plan, you have to get onto the carrier's web site and do some digging and reading.

Similarly, unsatisfied passengers can challenge the tariffs, but they first have to know that 1) the tariffs exist and 2) what they contain. As discussed in the previous section, tariffs are difficult to find, and even more difficult to read. And as a last resort, if a passenger has exhausted all other means, s/he can sue. But where does one start? Most of us are not litigious, and have limited experience with the court system.

However, the mechanisms are there. The Small Claims Court of Ontario, for example, can render monetary penalties (including damages) of up to $10,000, and the process is designed to be as simple and as speedy as possible. There is even a booklet on the Ontario government web site that tells people how to use the system[29]. Other provinces have similar provisions.

All of these tools designed to protect consumers are only of marginal value if consumers are not aware of them. Airline passengers need to have easy access to all of this critical information, an objective that requires action by governments, the airline industry and perhaps other stakeholders.

There is another side to demands for "Passenger Bill of Rights", which is a bit more vague, but has to do with "guaranteeing" quality of service. Understandably, people want to be assured that they won't have to wait on the telephone for hours, deal with snippy staff or be treated rudely. While I sympathize, it must also be realized that there is no law that can protect consumers from an employee's bad judgment, employers' poor training or plain old stupidity. Realistically, the only real cure, and the only certain way to increase service standards, is by competition.

Harking back to my theme of "made for Canadians", two obvious areas where Canadian companies' service standards leapt by vast amounts when "foreigners" came into their markets are long distance telephone providers and high-volume, low cost retailers. There is a difference between the attitude of a company that is waiting for your dollar, and one which is fighting for it.

12.0 Recommendations on a "Passenger Bill of Rights":

12.1 That the Government of Canada take no action to legislate a unique "Bill of Rights" for airline passengers, BUT

---

[29] *How to Make Small Claims Court Work for You*, Ontario Attorney General
http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/html/cad/sccbook.htm

12.2 That the Government of Canada work with airlines, consumer groups and other levels and departments of government to provide "one-stop", easily accessible information on what legal and regulatory tools are available to consumers.

Fostering Competition

The requirement to foster competition takes up the bulk of the remaining provisions of Bill C-26 and the Air Canada undertakings. Most of these fall under the jurisdiction of the Competition Bureau, whose role is to promote and maintain fair competition so that Canadians can benefit from lower prices, product choice and quality services.

Special Provisions Under the Competition Act

The airline sector, and Air Canada are subject to special provisions under the Competition Act. This is an extraordinary circumstance as the Act is intended to provide laws of general application. The unique nature of the airline provisions has been an area of concern for some, notably the Standing Committee on Industry, Science and Technology that in a recent report stated:

> *"Today, Canadians are witnessing the enactment of "special rules for a special industry" — the air carrier services industry — into a framework law, as a result of the absence of a suitable deregulatory framework...At this time, the Committee acknowledges that the special provisions related to the airline industry are temporary measures that will be removed when healthy competition is realized within the industry. At the same time, the Committee is deeply concerned that this expectation will be long in coming, as even the United States (with about ten times the population of Canada) appears to be able to sustain only five or six nationally hubbed airline companies. Without the removal of the ownership and cabotage services restrictions, the industry may be destined to dominance by Air Canada for a protracted period. As such, the Committee is apprehensive about the government's move from a law of general application to one that includes special provisions for a specific industry when other equally effective options may be available through forward-looking reform."*[30]

These concerns are well founded, and the government should ensure that it moves away from "special provisions" as quickly as possible. Since, as the committee notes, "healthy competition" should replace these provisions, it would be appropriate for the government to take actions, as outlined elsewhere in this document, to encourage increased competitive air services in this country.

---

[30] *A Plan to Modernize Canada's Competitive Regime*, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, April 2002

13.0 Recommendation on Special Rules for the Airline Industry within the Competition Act:

13.1 That the government act on the concern expressed by the House of Commons Committee on Industry, Science and Technology and take action that will remove the special airline industry provisions from Competition law, and replace them with more appropriate and effective options as quickly as possible.

Anti-predation measures

The Competition Bureau can take action against a dominant carrier that may be engaged in anti-competitive practices that entail running at a loss to kill the competition. Specific regulations respecting anti-competitive acts of persons operating a domestic service include[31]:

- Operating capacity on a route or routes at fares that do not cover the avoidable cost of providing the service, that is all costs that could be avoided if that service is not provided.
- Increasing capacity on a route or routes at fares that do not cover the avoidable cost of provided the service, that is all costs that could be avoided if the service is not provided
- Use of a low-cost second-brand carrier in a manner described in the two bullet points above

Under the recently passed Bill C-23, the government may also[32]:

- Grant a further extension of the 80-day temporary "cease and desist" order until the Commissioner has had sufficient time to receive and review information required to determine whether to make an application before the Tribunal
- Impose an administrative monetary penalty of up to $15 million against a dominant airline carrier which has been found to have abused its dominant market position
- Consider "aggravating or mitigating factors" including:
    - The frequency and duration of the practice in question

[31] Bullet point information condensed from the Canada Gazette, 2000-08-30 Part II, Vol. 134. No. 18

[32] Bullet point information condensed from "Amendments with Respect to the Airline Industry" backgrounder, Competition Bureau, 2002-06-21

- The vulnerability of the class of persons adversely affected by the practice
- Injury to competition in the relevant market
- The history of compliance with the Competition Act by the entity and;
- Any other relevant factor

These new powers seem to have been effective: both CanJet and Jetsgo entered the market following these changes, and CanJet cited the new laws to allow fair airline competition as one reason that it resumed service.

The grievance process begins with a complaint, which triggers an investigation by the Competition Bureau. If the Competition Commission finds evidence in support of the claim, he then takes the case to the Competition Tribunal, a separate quasi-judicial body. There are two current cases claiming that Air Canada engaged in anti-competitive practices. The Competition Tribunal has yet to render a judgement on either case brought by WestJet or CanJet, although the cases (or the complaints) are two years old or more. Part of the delay was attributed to September 11th and its aftermath. Still another was that these cases are the first of their kind. Not only are they setting precedent, but also there is a certain amount of delay as the proper systems are developed. Theoretically, once these rulings have been rendered, the Bureau and Tribunal processes will be smoother.

While the delay has been costly, it is possible that once these initial suits are determined, we will have a blueprint for the future, and the "rules of the game" will be much more simple and clear.

This provision is key to the growth of competition. The process, which is complex and protracted, must be reviewed carefully to be certain that this is the best way to determine and act on anti-competitive practices. The government must be prepared to make changes if it is not. After going through this intricate and difficult process, it is fair to wait a bit longer to assess the outcomes of the cases, but not much more beyond that point.

14.0 Recommendation on Anti-predation provisions:

14.1 That the Government of Canada closely monitor the cases before the Tribunal to ensure that the current criteria of "avoidable cost" and the Bureau's new abilities under Bill C-23 are a fair, realistic and practical determination of anti-competitive behaviour in the airline sector, and to modify them, or take a new approach, if they are not.

The Air Canada Undertakings

These are a series of temporary measures agreed to by Air Canada to mitigate its dominance. Some have already ended, such as the attempt to sell Canadian Regional Airlines, and the undertaking that Air Canada not start discount carrier operations in Eastern Canada for a specific period of time. This section examines some of the ongoing key undertakings and recommends further action where warranted.

Access to Aeroplan

Air Canada must sell its frequent flyer points to eligible Canadian carriers (with revenues of $250 million or less) on commercially reasonable terms. In practice, this measure is not ideal.

- First, it promotes the use of a unique Air Canada product, Aeroplan, essentially extending AC's market reach, not containing it.
- Second, this undertaking applies only tc the type of frequent flyer points that can be traded in for tickets on Air Canada flights. Air Canada (and its partners and subsidiaries) are the only carriers which offer "status miles": points which deliver frequent traveller perks of lounge access, priority lines and baggage claim, etc. In a competitive market, Air Canada retains a significant advantage by offering this unique product.
- Third, carriers have complained about delays in processing the paperwork and the need to submit to an Air Canada safety audit prior to getting access to the program.

This undertaking is to end in 2005. The ideal market solution would be the development of an alternative carrier network that fed into, and offered, competitive points (such as AAdvantage). However, without a more liberalized environment, this solution is unlikely to emerge in that short a period.

As a result, the next best solution is to ensure that the undertaking is as effective as possible, notwithstanding its limitations.

15.0 Recommendations on Aeroplan:

15.1 That the Government of Canada ensure, that in the absence of competitive frequent flyer plans, this program is readily and fairly accessible to independent carriers that wish to participate.

15.2 That in the continued absence of competitive frequent flyer plans, the commitment is extended past its current deadline, if necessary.

Interlining and Joint Fares

These undertakings ensure that Air Canada enters into interlining (e.g. baggage transfers, ticketing and bookings) and joint fare agreements with any Canadian carrier that so requests, subject to certain provisions (i.e. "meets reasonable industry standards").

This guarantees that any Canadian carrier can link into the Air Canada network, currently the only domestic network that serves both Canadian and international points.

This provides access, but not equality. An Air Canada "partner" third-tier airline could offer lower fares, better connections and even, at times, "status miles". These are significant competitive advantages over independent carriers and the advantages may be so powerful that they could stifle the development of competition on regional routes.

This problem is a direct outcome of the acquisition by Air Canada of Canadian Airlines Corp., each of which had its own regional and mainline network feeding into two different international alliances (Star Alliance for Air Canada and Oneworld for Canadian Airlines). The loss of CAC also meant the loss of Oneworld and all the opportunities for connectivity that it offered. Without a second network, it is difficult to imagine how third-tier regional carriage can develop much more than it has.

One possible solution is to make this provision tougher. For example Air Canada could be required to create equivalent "joint fares" for all third party carriers, whether they are partners or not, using a "most favoured nation" (MFN) system: what applies for one, applies for all. In fact, if competition does not grow, this type of measure may be necessary. It is not, however, ideal to regulate contractual agreements. It is more effective to open the market to forms of competition that would lead to the development of alternatives to Air Canada and its network. This is another factor in support of trade and ownership liberalization.

As it currently stands, the government needs to assess whether this provision is effectively creating a "level playing field" for independent carriers. If it is not, the government must be prepared to enact changes (ideally through liberalization, although imposition of an "MFN" policy is an option) as required to create a better environment for competition.

16.0 Recommendation on Joint Fares and Interlining:

16.1 That the Government of Canada monitor the development of third-tier competitive carriage in Canada, and assess whether the current provisions assist carriers sufficiently. Further, the Government of Canada should review other options to determine if there are additional actions it should take.

Travel agent commission overrides and the right to negotiate as a group

Some issues that travel agencies face have little to do with the government regulations, Bill C-26 or the undertakings, so are not included in this section. However, they are germane to the growth of competition and consumer choice, and are reviewed in the section *Issues and Recommendations for Stakeholders*.

There are two areas of government involvement under existing provisions. One is in the "override" system, which determines how bonuses are earned, and the second is in the new ability for agents to negotiate collectively with Air Canada on the base commission rate.

The first decouples bonuses paid by Air Canada on domestic ticket sales from the sales themselves. Instead, overrides (bonuses) on domestic ticketing are tied into international sales. Many countries have similar provisions for their own carriers. This measure is intended to ensure that agents would book other domestic carriers. While this may be effective, the connection between international sales and domestic overrides may lead some agencies to book Air Canada on international flights to increase their domestic bonuses, compromising their neutrality and their efforts to select options based on consumer benefits.

The second suspends the "anti-collusion" provision in the Competition Act for travel agents so that they can negotiate as a unit. Although the process has been put into place, Air Canada has continued to reduce commissions it has been paying. As the right to negotiate has not led to a satisfactory conclusion for travel agencies, they have requested through their association, ACTA, that the government extend the provision to provide third-party arbitration.

It is difficult, and usually inappropriate, for the government to intervene in business-to-business matters. The market should sort itself out and result in a changed, but more viable and focused, travel agency community. However, there are a couple of open questions that may require a more substantive oversight.

As agencies move away from a model in which they are "agents" of travel providers to a fee-for-service agreement with travellers, they become an important tool of consumer information and choice. If the agency sector becomes unviable, a

potential source of unbiased information and data could be lost, and with it, an important resource for Canadian travellers.

The government should take action immediately in two areas. The first is to ensure that coupling international ticket sales with domestic bonuses does not have a perverse effect on consumer choice. The second is to review the government's Computer Reservation Systems regulations to ensure that the systems are "fair and neutral" in displaying, selling and presenting air service options. The CRS regulations were slated for review, but the process was delayed in the aftermath of September 11th. This review should also incorporate concerns expressed by the agency community regarding Web-only, consumer-only or other special fare categories and distribution mechanisms.

I do not support the agents' call for an arbitration process to be imposed by the government at this time, as a commercial agreement is best managed through the private, not public sector.

17.0 Recommendations on Travel Agency regulations:

17.1 That the Government of Canada review the domestic "override" program to ensure that it has no perverse impact on consumer choice.

17.2 That, to ensure fairness and consumer choice, the Government of Canada implement its review of the Computer Reservation Systems regulations, and ensure that the systems are "fair and neutral" and that the impact of Web-based fares and direct-to-consumer sales and pricing also be examined as part of the review.

Other Undertakings

There are a number of other undertakings still in effect. These include the transfer of surplus aircraft, surrender of airport facilities and release of slots (take off and landing times) at Lester B. Pearson International Airport, changes to the Chicago Formula (airport service costs allocation) among others. Anecdotally, although the processes have been slow in some cases, Air Canada has adhered to the requirements in the undertakings. No further action is recommended at this time. However, the government must monitor these undertakings and be prepared to modify or extend their enforcement period if competitive service has not grown enough to mitigate Air Canada's dominance.

Air Canada and the Official Languages Act (OLA)

There are a number of government measures in place to ensure that air travellers can be served in both official languages. Airlines usually provide services in both official languages, based on demand. All carriers are obliged, under the Aeronautics Act to ensure that safety briefings are given in both French and English (for aircraft with 20+ seats), and safety cards must have "pictographs" and bilingual wording. Airports with one million or more passengers a year must provide bilingual service and others are subject to the Official Languages Act (OLA) where numbers warrant (where demand for services in the second official language is at least five per cent).

Bill C-26 clarified Air Canada's linguistic obligation respecting subsidiaries, including those acquired in 1999 and 2000. Air Canada was made responsible for ensuring that CAC and all of Air Canada's other subsidiaries (such as the regional carriers) were able to serve the public in both official languages, with a timetable for implementation.

There are several aspects of how effectively Air Canada has complied with the provisions. The first is its record of serving Canadians in both official languages. The second is how effectively it is incorporating bilingual capabilities throughout its merged workforce. Third, there are the logistical and cost issues of retraining unilingual employees.

According to the Standing Joint Committee on Official Languages, Air Canada has had a history of difficulty adhering to the provisions, even prior to its privatization and CAC's takeover by Air Canada, although the number of complaints had decreased from 192 in 1992 to 137 in 2000, while during the same time, the number of passengers more than doubled. After the acquisition, the situation became difficult again, and the frustration level of passengers, the Commissioner of Official Languages and the Committee rose.

In recent months, Air Canada has announced a "Linguistic Action Plan" to improve its bilingual capacity. The plan includes deadlines for execution of its strategies as well as detailed actions and chain-of-command accountability. Additionally, Air Canada is working collaboratively with its unions to ensure successful implementation. With the exception of retraining, all elements of the plan are expected to be fully in place by 2003. Despite skepticism on the part of some observers, Air Canada seems committed to fulfill its obligations in that time frame.

Air Canada has already undertaken a number of initiatives. For example, it now informs passengers of their rights under the OLA in its in-flight publication, enRoute, and via its Web site. It has begun to use in-flight and telephone surveys to determine consumer satisfaction on bilingual announcements and service. It is considering other options for feedback systems as well.

Retraining is a more prolonged issue. Because of the need to replace workers on language training with other staff, the costs mount almost exponentially, and retraining is expected to take until 2010 to complete.

I sympathize with Air Canada's challenges and commend its "Linguistic Action Plan" and commitment to the OLA. However, I must also note the frustration voiced by the Committee over what it perceived as continued delays and an inadequate performance to date. Complete and satisfactory resolution to this ongoing issue will serve not only passengers, but Air Canada as well.

To ensure success, the government through its appropriate agencies must monitor Air Canada actions to ensure that its "Linguistic Action Plan" is implemented and that the deadlines contained therein are met.

18.0 Recommendation on Official Languages Act:

18.1 That Air Canada work to ensure the swift and successful completion of its "Linguistic Action Plan", which includes specific timelines, activities and objectives to increase bilingual capacity to improve bilingual services where required.

Fair Treatment of Employees

The government's effort to ensure fair treatment of employees was accomplished by banning layoffs or relocation of unionized employees of Air Canada, Canadian Airlines or their wholly owned subsidiaries for a two-year period, which ended March 2002.

Although the specific provision has expired, problems with the merger of the two groups remain, and new issues are cropping up. The Canadian Industrial Relations Board (CIRB) recently ruled that the complex merger process to combine the two pilot groups at Air Canada and Canadian Airlines was flawed, saying that the merger protocol implemented by the arbitrator was unfair to former Canadian Airline pilots. Other unions that are still in the process of merging their seniority lists are watching the CIRB ruling, and its outcome, carefully.

On another front, four unions are now challenging Zip Air Inc., Air Canada's low fare/low cost subsidiary to have it declared a "common employer". Most contentiously, Zip wants to hire a single class of employee who can take on multiple roles as needed, serving as flight attendants, telephone sales agents, or at airport counters. Pilots have an agreement in place to fly Zip for reduced pay and different working conditions than at Air Canada. However, the agreement limits Zip to 20 aircraft.

As far as I can determine, labour relations between most carriers and their unionized employees have been a high-octane brew, and often adversarial. Mergers through their history have been highly emotional and never completely satisfactory to the partners: almost like a series of shotgun weddings. Mergers are over when the last employee from the previous regimes retires, and the divisiveness can last for decades.

Some people have suggested that the cost of, and limitations imposed on carriers, including Air Canada, by current collective agreements are the biggest obstacle in the way of achieving productive and responsive carriers. I think this is a bit simplistic. For one, even if the terms of the contracts become an issue, both parties signed the agreements, and it requires both parties to change them. For another, no serious problem is caused only by one factor. Likely, many other internal or operational issues get in the way of solutions as well. To lay the blame only at the feet of the unions may just set up a straw man and distract the carriers from dealing with all of their issues.

Now that the transition period has ended, government intercession in airline labour issues seems limited to the Canadian Industrial Relations Board. Fortunately, that body seems to be an effective method of dealing with concerns as they arise. No further intervention is recommended at this time.

Issues and Recommendations for Stakeholders

This section examines some ongoing challenges faced by stakeholder groups, and makes a few recommendations for action.

While I was not planning to make specific recommendations to stakeholder groups, not to do so would ignore a key piece in the airline-restructuring puzzle. If we are to solve the challenges that the airline industry presents, stakeholders must help design the solution. Their contributions are an untapped resource of potentially great power.

Stakeholder groups have different needs and interests; often differing within the individual groups themselves. A northern B.C. community has quite different needs and expectation of its air service than, for example, would Vancouver.

At the same time, there is also a great deal of commonality among the groups, depending on the issue. Access to low-fare travel is of equal concern to consumers and remote/rural communities, for example. The need for information and data is a concern shared by many groups.

As large as the "stakeholder" group seems, in reality, it isn't large enough. There are a number of other bodies that are affected by the airline industry, and every attempt should be made to include them in the larger "community of interest", including other government levels and departments.

Collective Action

Collective action by stakeholders is not only desirable: it is fundamental. In my conversations over the last two years, I was struck by the numbers of people who held that "the free marketplace will solve all of our problems" or that "government must take care of all our needs" as virtual articles of faith. In reality, neither business nor government can be relied on to provide all the answers. We must supply many of them ourselves.

In the early days of my investigations, I was also surprised how few stakeholders came together to share common concerns and solutions. Individual communities struggled on their own to learn how to react to the new environment, even though they experienced many of the same challenges, and could have benefited by sharing information. Within a significant number of communities, their meeting with the Observer was the first time that different stakeholders: provincial departments of transport, tourism, economic development, chambers of commerce, airports, travel agencies and consumers, came together as a group to discuss issues and solutions.

Recently, there have been signs that this is changing. The Air Transportation Association of Canada (ATAC), the Canadian Airports Council (CAC) and the

Tourism Industry Association of Canada (TIAC) have formed a coalition to address specific air issues. Provincial ministries responsible for tourism have been working together to develop solutions. Provincial ministries of transport are working on a Small Airport Viability Study. The Van Horne Institute brought together, for the first time, a number of academics and economists to collectively examine airline issues.

These initiatives should not only continue, they must expand. For example, many associations, such as the Federation of Canadian Municipalities or the Canadian Chamber of Commerce, have done extensive work on air industry issues. It would be useful for them to pool their information and knowledge by providing a clearinghouse of reports and positions, by holding joint meetings on airline issues or by doing both.

Another step would be to band together in a more formal way. For example, small community and airport issues are quite different from those of major centres, but are virtually identical across Canada. The same is true in the United States, and one of the stakeholder responses there has been the creation of the "Regional Aviation Partnership". According to its web site:

> *"Regional Aviation Partners (RAP) represents the interests of small communities, consumers, manufacturers, aviation vendors and the business entities that have a vested interest in regional airline service.*
>
> *RAP is the industry's independent voice that truly represents issues faced by the regional aviation industry. Currently, we represent regional airline companies, aircraft manufacturers, state governments, airports, chambers of commerce, business organizations and hospitality organizations in 16 states and Canada, with representative populations exceeding 10 million people. RAP's members are the core of the organization's efforts to effectively lobby on small community air service issues at the federal, state and local levels of government."*[33]

A similar Canadian-based organization could serve the interests of small communities and regional carriers as well, and the interested parties should seriously consider this concept.

19.0 Recommendations on Collective Action:

19.1 That stakeholders use their associations to share information and resolve airline issues by building a "community of interest" approach to collective action.

19.2 That stakeholder associations work together to provide an information clearinghouse of reports, studies, positions, etc. related to airline issues.

[33] www.regionalaviationpartners.org

19.3 That stakeholders consider the horizontal approach taken by the U.S. Regional Aviation Partnership, to communicate collectively and to create broadly based advocacy positions.

Information and Data

Each stakeholder group, as well as government departments, has information or data that could assist others. A partial list includes:

- Provincial consumer protection laws and Small Claims Court processes
- Competition Act and Canadian Transportation Agency provisions
- Travel agents' knowledge of price changes, terms and conditions of carriage, consumer satisfaction/dissatisfaction, etc.
- Personal experiences of passengers

The need to increase information from airlines sources has already been discussed under "government recommendations". There is an additional need to improve access to individual stakeholders' information, and then bring together all the information for consumers and stakeholders at one "window" that is easy to access.

20.0 Recommendations on Information Sharing and Communication:

20.1 That stakeholder groups and provincial governments work with the federal government to assess what information each has that would be helpful in dealing with airline issues and creating a "single window" that could be accessed by all. This information should contain (but not be limited to) avenues of recourse for dissatisfied customers, passengers' travel experiences, pertinent travel agents' information, emerging issues, etc.

20.2 That stakeholders use their combined efforts to monitor changes in the airline industry, the effect of these changes on stakeholders and to provide government with independent analysis and recommendations.

Airlines

A professional and informed relationship between airlines and other stakeholder groups is essential if we are to articulate and resolve issues. Better information and communications is a first step.

Some of the issues between the carriers and other stakeholders are general. Many are specific to Air Canada because of its dominance and as the sole provider of regional-national-international network capabilities.

There are two areas of recommendation. The first concerns improving communications. The second looks at pricing issues.

Communications

It is not good enough to communicate reasonably well. Airlines have to be extraordinary communicators, at all times. Fees and surcharges add an unexpected and considerable cost to a ticket. Passengers give up a huge amount of personal autonomy, in exchange for "comfort and safety". Hundreds of dollars can be saved by changing the time or routing of an itinerary, but only if passengers know about it. Expensive packed items may require additional insurance, but only if passengers know what is and is not covered. The more passengers know what to expect, the better they can deal with air travel. Right now, airline consumers must also be activists, who can take nothing at face value, digging out information, comparing, asking, and checking. It is not simple, and it takes a great deal of time.

Better communications with other stakeholder groups such as communities, tourism or other business sectors is also important. Air Canada has made progress in this regard and has been talking with communities and provincial governments to provide a better understanding of what it can realistically be expected to deliver. It is has also attempted on occasion to find alternative carriers in areas where it is leaving a community or route, even though it is under no obligation to do so.

Internally, it has recently merged the Provincial Government and Community Relations functions of Air Canada mainline and Jazz. This should make it easier for communities to get to the right person quickly. This is an important improvement, as communities reported difficulty in finding out who in Air Canada they should talk to, who had decision-making power, and having those people respond in a timely way.

Pricing

"Yield management" prices are another consumer irritant. Most people cannot comprehend why the price of a seat on the same flight can range wildly from thousands to a couple of hundred dollars. It has been called the "Airline Ticket Price Axiom" where complexity is fraud. If you cannot tell whether you are being fooled, you are being fooled.

AMR's legendary former president, Robert Crandell, recognized the problem ten years ago, saying:

Higher and higher full fares and an ever-growing array of discount fares surrounded by an ever-changing plethora of restrictions simply do not work. Business travelers, who have watched unrestricted fares skyrocket, have had enough.

"They are rebelling against a system they perceive to be unfair, which imposes unacceptable constraints on their ability to obtain a reasonable fare--like forcing them to stay away from home on a Saturday night. They're not shy about telling [airlines] how much they dislike the restrictions and complexity--and how stupid they think [airlines] are for having created something so unacceptable."

He then called for a new pricing system (Value Pricing), which would limit the dozens of fares on most flights to only four. His vision did not succeed. Ten years later, those same business travellers are rushing to the democratized world of low-fare carriers, with whom they can travel in relative comfort at lower (and fewer) fares with virtually no restrictions.

The full-service airlines are working with a pricing system that has become dysfunctional. Air Canada could put itself at the forefront of visionary change (to say nothing of increasing its good-will with passengers many-fold) if it was to embark on a review of yield pricing practices.

A separate issue that has come up recently is advertising that promotes "each-way" pricing in bold print. The smaller print says that only a round-trip ticket can be purchased (double the "big" print amount). In my mind, this is analogous to advertising a luxury car for $15,000, and telling buyers in small print that an engine, wheels and windows are extra.

21.0 Recommendation on improving communications between airlines and stakeholder groups:

21.1 That the airlines publish and provide easy access (via their Web sites, in-flight publications, customer-comment cards) to the following information

- **Terms and conditions of carriage (tariffs)**
- **Avenues for consumer complaints both within the airline and via government provisions (Air Travel Complaints Commissioner, CTA, Office of the Commissioner of Official Languages with respect to Air Canada, etc.), including contact information**

21.2 While respectful of confidentiality concerns, that the airline community work with the Government of Canada and stakeholder groups to develop methods to collect more detailed and timely aviation data and create a dissemination program that provides needed information to stakeholders.

22.0 Recommendations on Pricing

22.1 That all carriers work to avoid consumer "sticker shock", and ensure that advertised prices include the real costs to consumers, including fees, taxes and surcharges.

22.2 That carriers do not use "each-way" pricing when only a round trip ticket can be purchased.

22.3 That Air Canada work to first explain "yield" prices to consumers and then work with other international airlines to change the yield system into something that is understandable, rational and that consumers can trust.

Airports

Airports have become the front-line troops in the airline story. They sit squarely at the point where airlines, communities and passengers intersect. They must reconfigure their space for new security and policing requirements. They independently fund expansions, runways and in some cases, operations through user fees and are accountable to their Boards of Directors. They must follow Transport Canada regulations, and some must pay rent. They must develop themselves as an integral part of community life and development. They are also a key element in Canada's national transportation infrastructure. It's a lot to ask of one stakeholder group.

Airports of all sizes are challenged by declines in traffic, increases in costs, and in some cases, the extensive expansion programs launched prior to the economic downturn. Capacity reductions were felt most acutely in regional centres and some smaller airports may end up fighting for their very survival. Not all will make it.

For small airports that are within a reasonable drive of bigger centres, the problem is intensified. People will drive to the larger airport and avoid the connecting leg (and cost of the ticket) from their local airport. This is a double hit: first, airport revenues are reduced; second, since there is less capacity, it's harder to get tourism traffic in, a potential economic loss to the community.

On the other hand, the post September 11th environment may help some small airports. Security line-ups and delays at bigger airports may increase the appeal of the smaller, easier to navigate ones. Private corporate jets may also use the smaller airports with lower fees and fewer hassles.

There has been a great deal of concern about airport viability. Communities fight to keep their airports and, when necessary, find the money to do so. New

infrastructure spending schemes have been touted recently, but there has been no mention so far of airports. The government, through the Airports Capital Assistance Program, provides some financing, but this is for capital projects only and cannot address operating deficits. Also, some smaller airports have raised issues with ACAP, saying that the program is not properly designed for their real world needs. A similar issue is that Transport Canada safety regulations are often very costly to the airport operations, and unnecessarily complex from the point of view of some airport managers.

Underlying the day-to-day issues is the original divestiture program. From airports' point of view, they were almost compelled into taking over airport operations from government. There were few established principles for setting fees, governance, and other fundamental matters. These were addressed on an ad hoc basis within contracts between government and airport boards. This was unsatisfactory for both airports and the government.

The federal government will soon introduce a Canada Airports Act, which will apply primarily to the government-owned, locally-operated 26 National Airport System (NAS) airports which handle 94% of all passengers and cargo, and to a limited extent to non-NAS airports. It will focus on issues related to accountability to the public and users, improved governance, principles for setting fees, oversight of subsidiaries and the requirement to respect Canada's international obligations as they affect airports.

The next few months and years will be challenging for airports as they redefine themselves in light of new legislation, and in the current uncertain environment. Many have taken on ambitious (in some cases, long overdue, in others, perhaps too ambitious) renovation projects, which are being paid for by passengers through Airport Improvement Fees.

In many cases, the improvements go well beyond runways and aprons: airports are retail and entertainment centres as well. In some airports, you can get a massage, tour a museum or stay at a hotel without stepping outside. You can buy lobsters, perfume, computers, booze, clothes, toys, books and CDs. In some airports, you can buy art. Airports are also responsible for safety: fire, police, medical. They are also, of course, now in the first line of defence against terrorist attacks. Airports also contribute to local economies, providing jobs and a link to the airline system. All of this goes far beyond the basic need to keep rain off your head while waiting for a flight.

Airports must be viewed in two parallel, but different ways: as a local hub and economic centre of a community, and as a cog in the larger wheel of the overall air system. It is little wonder that most communities want an airport, and feel that those that do have a huge advantage over those which do not.

How many airports do we need? It depends on one's point of view. If the airport is important as a generator of local economic opportunity, we probably have too few. If one just looks at the logistical requirements to move people efficiently in Canada, we probably have too many.

The challenge is to rationalize a system that has such differing demands placed on it. For a long time, various schemes have been proposed to put money back into the system: reapportioning of rents (a type of cross-subsidization), an expansion of ACAP, or even a new "small airports" strategy. Each of these (and other) solutions have their proponents and detractors, but there is a view that no matter what the government does, it has to do more, or at least do things differently, than it does now.

Urban, rural and remote communities

Airport issues are very often a part of broader community concerns. An airport is seen as an important way that the community links into transportation and trade, but the airport is only part of it. Communities want good connectivity, and an airline system that helps attract business and encourages tourism growth. In the best of all possible worlds, all communities would have local access to low-fare, competitive air service, with enough capacity to handle tourism travel peaks.

We don't have the best of all possible worlds, and smaller communities may never get all they want. However, there are ways to make the best of the world they have.

I have been struck by the maturation of community dialogue over the last two years. In August 2000, many of the conversations focussed on an expectation of "entitlements": that the government or Air Canada or both had an obligation to serve communities as part of "nation building". In more extreme cases, the conversation boiled down to "we want it, we need it, give it to us".

Happily, communities have shifted away from this unhelpful stance. They have become far more astute in articulating their needs, advocating for what they believe is right, and dealing with the airlines in a professional way. They are also creating their own solutions, following that old, but good truism: if you want something done right, do it yourself.

Charlo, NB tried to solve its local issue by having its airport run a small airline, Bay Chaleur. It didn't succeed, but the attempt was innovative and creative. Charlo had the foresight to understand that if you take a risk, you may fail, but if you take no risks, you are certain to fail. I hope that other communities see Bay Chaleur as a first learning step in air service "self-determination" and continue to seek local answers.

There are signs that communities are taking new approaches in other areas, too. Fredericton is looking to establish a "travel bank". Its business community would commit to a certain level of air service, and a carrier would serve Fredericton based

on that "guarantee". It is an idea that has worked in a couple of American cities. Other Canadian communities are also considering establishing a "travel bank" as well.

Generally, the Canadian communities that are well positioned to deal with airline challenges are those that have permanent, or standing, air access committees. These groups are usually made up of representatives of the local chamber of commerce, airport, travel agents, tourism communities and the municipal government. They meet on a regular basis with carriers, build access strategies and advocate for their needs. This is one of the most useful actions a community can take, and I urge all of them that have not yet established working committees to do so.

Another positive action would be for communities to get together in articulating their positions, either through such existing associations as the Chamber of Commerce or Federation of Canadian Municipalities, or in an new, formal or informal process, such as the Regional Air Partnership detailed earlier.

23.0 Recommendations for Communities

23.1 That communities which have air access concerns establish a standing committee to deal with the issues, and to create access strategies for the community.

23.2 That communities, especially small communities, look for ways to unite, and create joint strategies and advocacy positions.

Travel Agents

Specific issues facing travel agents because of the acquisition by AC of CAC, and government responses, were reviewed in the section, *Travel agent commission overrides and the right to negotiate as a group*. However, that is only part of the story. Most of the challenges have little to do with the acquisition directly, but will have great impact on the future of travel agents, and their customers.

Travel agents were once simply "agents" of travel providers, including airlines, and received commissions from the providers. They were part of the distribution chain and as much as 80% of all tickets sold were through agents.

That has changed. Full-service airlines, including Air Canada, are reducing costs by reducing commissions. Internet ticket sales are booming. Agents have been forced to ask customers to pay for what was previously a free service: advice and ticketing. Customers can pay the fee for the expertise and ease of the transaction, or they can get onto a web site and do it themselves.

Then there was the events of 2001 – the tech. stock plunge, the economic slowdown, and the attack of September 11th led to a drop in all travel, including high-yield business. That made a precarious situation worse: accelerating the cost-cutting process and reducing volumes at the same time.

Not all agencies can manage the change. Some are being absorbed into larger agency chains and others are simply closing. Air Canada is concentrating its efforts on the agencies that provide the largest amount of sales, especially in business and long haul.

Conceivably, these changes could have a negative effect on consumers. Travel agents generally provide much more than simple ticketing. They price shop using tools and ticketing methods not always available on the web or directly to consumers. They can provide a great deal of information on the terms and conditions of the ticket, what the customer should be prepared for at the airport. They can take a lot of the "sting" of unpleasant surprise out of travel, and answer all questions quickly. They can find creative, alternate routings, especially on multi-stop or complicated itineraries, something that web sites cannot handle as well.

In summary, travel agents should plan to have an important, but changed role in the distribution chain, shifting their focus from travel providers to customers. There are many people who would think a service fee is money well spent if that fee provides them with quality service, good information and choice, and saves them time. People may trust the advice of an independent travel agent over an airline-based Web site.

Given the uncertainty in the marketplace, and the potential benefits the travel agency community can continue to provide, the government should continue to monitor the impact changes in the agency community are having on consumer protection and choice. The U.S. government was concerned enough about this issue that it established a commission to study the travel agency industry and information available to consumers on airline services.

Finally, travel agents have a great amount of data on travel that is booked. They also are the repository for great deal of informal, but very useful information on consumer concerns and issues: what they want, what they think of our current airline system, even their views on such thorny issues as "all in" pricing or the number and cost of add-ons.

24.0 Recommendations for Travel Agents

24.1 That travel agents ensure that the government understands their increasingly important role in providing consumer information and travel choice, and that appropriate government monitoring is put into place.

24.2 That travel agents adopt a new and needed role as consumer advocates, providing neutral information and travel options in the best interests of the consumer, and to help consumers navigate the complex rules of airline travel.

24.3 That the travel agency community review the data that it collects, and develop, in cooperation with government and other stakeholder groups, a strategy to publicize portions of the data that can be useful in creating government policy, informing Canadians of the state of the airline industry, and measuring and monitoring changes in the airline industry.

Consumers

Most of the recommendations in this report should ultimately help consumers: the people on whose backs (and pockets) the whole system rests. Therefore, I do not have any direct recommendations for consumers.

I would, however, encourage airline passengers, and potential passengers, to understand and to use the considerable power they already have. At the end of the day, it is consumer action and spending that will determine if there is competition, if airlines fly to a community and if the quality of service is adequate.

If we want competition, we have to fly on competitive carriers. If we want high levels of service, we have to increase "demand" and get onto airplanes. If what we are getting is not good enough, we must exploit and exhaust every avenue of recourse open to us. Consumers retooled the North American automobile industry. Consumers forced "telecos" to a higher standard. We can as individuals, and collectively, do the same with the airline industry.

Summary of Recommendations

Long Term Recommendations

Air Policy

1.0 Liberalization

General:

1.1 That the Government of Canada create a new "made for Canada" policy framework to fully liberalize the competitive marketplace for air service to and within Canada, that serves to create an efficient and viable airline industry with strong domestic and international competitors and satisfies the needs of all Canadians.

1.2 That the government make every effort to reach reciprocal agreements, but be prepared to liberalize air service without direct or immediate reciprocal benefits for carriers, if there is an obvious advantage for Canadians and consumers, and when the liberalization has either no impact on the carrier industry, or when the carrier interests are clearly subsumed by a greater benefit.

Foreign ownership:

1.3 That, within the context of a liberalization framework, the Government of Canada liberalize the current rules of ownership to allow foreign-ownership of domestic Canadian carriers and a 49% ownership level of international carriers.

International Liberalization:

1.4 That the Government of Canada rigorously pursue and accelerate a program of liberalization under the bilateral regime.

1.5 That the Government of Canada work to achieve liberalized air agreements with key multinational partners and plan towards the establishment of common aviation areas.

2.0 Deregulation

2.1 That the Government of Canada continue to pursue its policy of domestic deregulation, and not re-regulate the airline sector in general or Air Canada in particular, and that it seek to deal with issues arising out of a market-driven environment by other and more effective means.

3.0 User Fees

3.1 That the Government of Canada act to ensure that the "all-in" price of airline travel is clearly and transparently communicated to consumers in advertising and promotional material, whenever possible, and that if certain fees or costs are broken out as separate items, (e.g. GST/HST) that there is clear justification or legal requirement to do so.

3.2 That the government monitor the proliferation and level of all fees, including the Air Traveller Security Change to assess the cumulative impact of these charges on airline demand, especially short-haul and low-fare travel, and to take corrective action if necessary.

3.3 That the Government of Canada review its user-fee/user pay policies and tax structure imposed on the airline sector to ensure that these policies and charges are consistent with those in other transportation sectors.

3.4 That the Government of Canada include airport infrastructure in any major transportation infrastructure upgrade and spending program.

Transportation Policy

4.0 National Transportation Policy

4.1 That the Government of Canada's Transportation Blueprint leads to the development of an integrated, equitably funded transportation system, and provides other jurisdictions the framework and vision to assist their long term planning, and that together, all levels of government work to achieve an efficient, safe, reliable and sustainable transportation system.

Government Policy

5.0 Air Access and Economic Development

Development

5.1 That, to more effectively serve the needs of community development, the Government of Canada separate economic development policy from transportation policy, by removing the declaration in Section 5 of the Canada Transportation Act of 1996.

5.2 That, when market forces are not sufficient, the Government of Canada expand the use of existing economic development tools and funding mechanisms to enshrine air access as part of these programs, and as a integrated element in community planning that contributes in a measurable way to overall development strategies.

5.3 That departments in the Government of Canada that have an interest in community access issues (e.g. Transport Canada, Industry Canada, Agriculture Canada, Human Resource Development etc.) work together, as well as with their provincial and territorial counterparts, to create common air access strategies based on local needs.

Regional Air Service

5.4 That the Government of Canada review all aspects of current transportation and taxation policies' impact on air service to smaller communities and on third-tier carriers, to ensure that the policies create an environment that encourages the growth and viability of these carriers. Changes or additions to policy should be made if it is found to be counter-productive to the development of third-tier carriage to small communities.

5.5 That the Government of Canada consider the option of a "small carrier" strategy that would encourage the growth of regional service.

6.0 Other Federal Departments and Other Levels of Government:

6.1 That the Government of Canada take the lead to establish new communications mechanisms between levels of government and other federal government departments whose policies or programs impact the quality and type of air service Canadians receive.

7.0 Data

7.1 That the Government of Canada pursue a policy of more open and accessible aviation data, building on its work of the Aviation Forum on Data, the subsequent "data gaps" analysis and the technologically-based pilot project.

7.2 That the Government of Canada enact appropriate legislation to collect detailed data on airline operations, particularly those data needed for government policy and oversight.

7.3 That the Government of Canada continue to work with stakeholder groups to develop a data strategy that clearly determines which data should be disseminated publicly, in what form and to serve what purposes.

7.4 That the Government of Canada accept that while the confidentiality of carriers' data should be respected whenever possible, the needs of this constituency must be balanced with the needs of the larger "community of interest" and with the potential benefits to the Canadian economy and communities.

Short Term Recommendations

Bill C-26 and the Undertakings

8.0 Protection from Price Gouging:

8.1 That this provision continue without change, but that the Government of Canada take measures to ensure timely and accurate judgements, and that success in this regard is monitored on an ongoing basis.

9.0 Protection of Service to Small Communities:

9.1 That the 120-day exit provision continue without change, but that the Government of Canada monitor its efficacy in the following areas:

- Outcomes of airlines' discussions with elected officials
- Measurement of the appropriateness of the 120-day provision to ensure that it provides enough time for community action, but does not deter new entrants

10.0 Air Travel Complaints Commissioner:

10.1 That the Government of Canada continue the role of the Air Travel Complaints Commissioner, and that the Commissioner's work be monitored to ensure that complaints are handled in a timely and effective manner and that the Commissioner has all necessary powers.

11.0 Tariffs:

11.1 That the Government of Canada ensure that the complaint process relating to tariffs is easily accessed by consumers and is "user-friendly".

12.0 "Passenger Bill of Rights":

12.1 That the Government of Canada take no action to legislate a unique "Bill of Rights" for airline passengers, BUT

12.2 That the Government of Canada work with airlines, consumer groups and other levels and departments of government to provide "one-stop", easily accessible information on what legal and regulatory tools are available to consumers.

13.0 Special Rules for the Airline Industry within the Competition Act:

13.1 That the government act on the concern expressed by the House of Commons Committee on Industry, Science and Technology and take action that will remove the special airline industry provisions from Competition law, and replace them with more appropriate and effective options as quickly as possible.

14.0 Anti-predation provisions:

14.1 That the Government of Canada closely monitor the cases before the Tribunal to ensure that the current criteria of "avoidable cost" and the Bureau's new abilities under Bill C-23 are a fair, realistic and practical determination of anti-competitive behaviour in the airline sector, and to modify them, or take a new approach, if they are not.

15.0 Aeroplan:

15.1 That the Government of Canada ensure, that in the absence of competitive frequent flyer plans, this program is readily and fairly accessible to independent carriers that wish to participate.

15.2 That in the continued absence of competitive frequent flyer plans, the commitment is extended past its current deadline.

16.0 Joint Fares and Interlining:

16.1 That the Government of Canada monitor the development of third-tier competitive carriage in Canada, and assess whether the current provisions assist carriers sufficiently. Further, the Government of Canada should review other options to determine if there are additional actions it should take.

17.0 Travel Agency Regulations:

17.1 That the Government of Canada review the domestic "override" program to ensure that it has no perverse impact on consumer choice.

17.2 That, to ensure fairness and consumer choice, the Government of Canada implement its review of the Computer Reservation Systems regulations, and ensure that the systems are "fair and neutral" and that the impact of Web-based fares and direct-to-consumer sales and pricing also be examined as part of the review.

18.0 Official Languages Act:

18.1 That Air Canada work to ensure the swift and successful completion of its "Linguistic Action Plan", which includes specific timelines, activities and objectives to increase bilingual capacity to improve bilingual services where required.

Stakeholder Recommendations

General

19.0 Collective Action:

19.1 That stakeholders use their associations to share information and resolve airline issues by building a "community of interest" approach to collective action.

19.2 That stakeholder associations work together to provide an information clearinghouse of reports, studies, positions, etc. related to airline issues.

19.3 That stakeholders consider the horizontal approach taken by the U.S. Regional Aviation Partnership, to communicate collectively and to create broadly based advocacy positions.

20.0 Information Sharing and Communication:

20.1 That stakeholder groups and provincial governments work with the federal government to assess what information each has that would be helpful in dealing with airline issues and creating a "single window" that could be accessed by all. This information should contain (but not be limited to) avenues of recourse for dissatisfied customers, passengers' travel experiences, pertinent travel agents' information, emerging issues, etc.

20.2 That stakeholders use their combined efforts to monitor changes in the airline industry, the effect of these changes on stakeholders and to provide government with independent analysis and recommendations.

Airlines

21.0 Improving Communications Between Airlines and Stakeholder Groups:

21.1 That the airlines publish and provide easy access (via their Web sites, in-flight publications, customer-comment cards) to the following information:

- Terms and conditions of carriage (tariffs)
- Avenues for consumer complaints both within the airline and via government provisions (Air Travel Complaints Commissioner, CTA, Office of the Commissioner of Official Languages with respect to Air Canada, etc.), including contact information

21.2 While respectful of confidentiality concerns, that the airline community work with the Government of Canada and stakeholder groups to develop methods to collect more detailed and timely aviation data and create a dissemination program that provides needed information to stakeholders

22.0 Pricing

22.1 That all carriers work to avoid consumer "sticker shock", and ensure that advertised prices include the real costs to consumers, including fees, taxes and surcharges.

22.2 That carriers do not use "each-way" pricing when only a round trip ticket can be purchased.

22.3 That Air Canada work to first explain "yield" prices to consumers and then work with other international airlines to change the yield system into something that is understandable, rational and that consumers can trust.

23.0 Communities

23.1 That communities which have air access concerns establish a standing committee to deal with the issues, and to create access strategies for the community.

23.2 That communities, especially small communities, look for ways to unite, and create joint strategies and advocacy positions.

24.0 Travel Agents

24.1 That travel agents ensure that the government understands their increasingly important and changing role in providing consumer information and travel choice, and that appropriate government monitoring is put into place.

24.2 That travel agents adopt a new and needed role as consumer advocates, providing neutral information and travel options in the best interests of the consumer, and to help consumers navigate the complex rules of airline travel.

24.3 That the travel agency community review the data that it collects, and develop, in cooperation with government and other stakeholder groups, a strategy to publicize portions of the data that can be useful in creating government policy, informing Canadians of the state of the airline industry, and measuring and monitoring changes in the airline industry.

Appendix I: Domestic, International and Transborder Markets

The Domestic Market

In August 1999, Air Canada and Canadian Airlines Corporation (CAC) flew 81% of total domestic **seat-kilometres**, compared with the (merged) Air Canada share of 73% in July 2002, a decline of eight per cent. Similarly, AC and CAC flew about 73% of the total domestic **seats** in 1999, compared with AC's share of 64% in 2002, a reduction of 11%. Overall, seats are down by three percent but seat-kilometres are up by five percent between 1999 and 2002. This means that capacity has been increasing on long-haul routes but decreasing on short-haul routes. This tends to suggest that most of the reduction in capacity when Air Canada took over Canadian Airlines Corporation was on short-haul routes.

The real changes are in the growth of WestJet and in low-fare seats overall. WestJet's share of the domestic market by **seat-kilometre** grew to over 14% in 2000 from 4.25% in 1999. When measured by **seat**, WestJet's share increased to 17% from 6.5%. All low fare capacity[34] by seat-kilometre increased to a 36% share in 2002 from 16% in 2000. At this rate of growth, a Transport Canada department official predicts that 50% to 60% of air services will be in a low fare format within the next year or two.

The number of city pairs served in Canada has increased slightly: from 219 served in July 00 to 222 in 02. There was also an increase in cities served by competitors to Air Canada, from 17 points receiving year-round service and nine receiving seasonal competitive service in 1999 to 24 year-round and 10 seasonal in 2002.

[34] Includes WestJet, Tango, CanJet, Jetsgo, Air Transat, Skyservice/Conquest

Domestic operating statistics, market share by seat kilometre,

Daily Averages: Aug. 1999, July 2000, 2001, 2002

	1999	% market	2000	%market	2001	% market	2002	%market
Air Canada	67,786,608	46.13	108,985,372	76.90	113,485,869	73.09	112,167,240	73.18
Canadian Airlines*	51,169,301	34.82						
Westjet	6,240,679	4.25	9,364,589	6.61	15,262,260	9.83	21,702,563	14.16
Canada 3000	7,811,382	5.32	7,159,757	5.05	17,781,273	11.45		
Air Transat	5,592,665	3.81	5,592,665	3.95	3,323,359	2.14	3,878,486	2.53
Royal	3,189,963	2.17	5,314,927	3.75				
First Air	1,918,538	1.31	1,822,166	1.29	1,862,728	1.20	1,839,255	1.20
Air Norterra	916,903	0.62	937,652	0.66	1,052,454	0.68	1,075,129	0.70
Skyservice							3,878,486	2.53
Jetsgo							3,789,486	2.47
CanJet							2,102,349	1.37
Air North							347,765	0.23
Other carriers	2,308,973	1.57	2540875	1.79	2492798	1.61	2492798	1.63
Totals	146,935,012	100	141,718,003	100	155,260,741	100	153,273,557	100
Total non-AC/CAI	27,979,103	19.04	32,732,631	23.10	41,774,872	26.91	41,106,317	26.82

*included in AC from 2000

Domestic operating statistics, market share by seat

Daily Averages: Aug. 1999, July 2000, 2001, 2002

	1999	% market	2000	%market	2001	% market	2002	%market
Air Canada	60,606	40.98	94,466	70.30	93,427	65.28	88,700	64.25
Canadian Airlines*	48,746	32.96						
Westjet	9,571	6.47	13,804	10.27	20,024	13.99	23,666	17.14
Canada 3000	9,793	6.62	3,547	2.64	12,178	8.51		
Air Transat	2,687	1.82	2,687	2.00	1,634	1.14	1,374	1.00
Royal	2,063	1.39	3,867	2.88				
First Air	2,990	2.02	2,897	2.16	3,078	2.15	2,774	2.01
Air Norterra	959	0.65	969	0.72	1,127	0.79	1,081	0.78
Skyservice								1,646
Jetsgo							2,377	1.72
CanJet							2,606	1.89
Air North							336	0.24
Other carriers	10,477	7.08	12130	9.03	11657	8.14	13,493	9.77
Totals	147,892	100	134,367	100	143,125	100	138,053	100
Total non-AC/CAI	38,540	26.06	39,901	29.70	49,698	34.72	49,353	35.75

*included in AC as of 2000

Number of Domestic City-Pairs Served

Major Scheduled Airlines
July 2000, 2001 and 2002

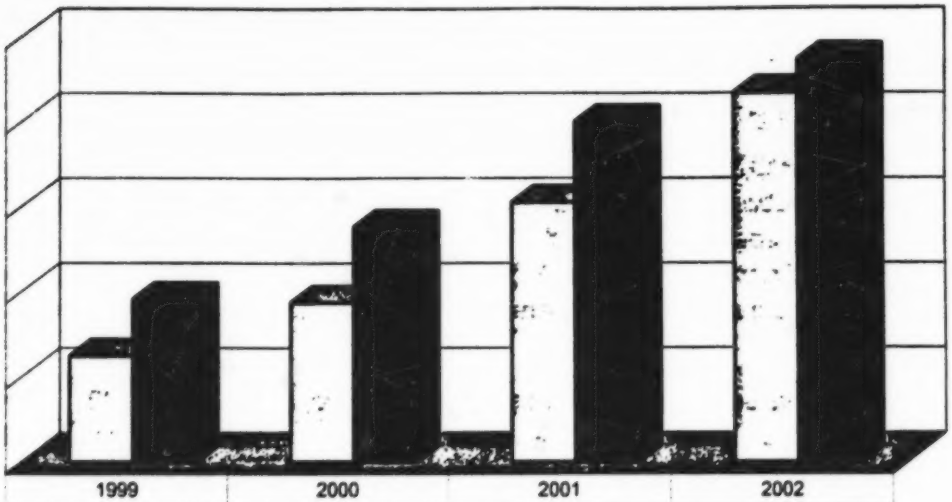
Airline	July 2000		July 2001		July 2002	
	Total	Daily*	Total	Daily*	Total	Daily*
Air Canada**	145	142	143	137	139	134
WestJet	26	25	38	35	53	36
Canada 3000	20	6	25	17	--	--
Air Transat	11	2	11	1	9	1
Skyservice	--	--	--	--	8	5
CanJet	--	--	--	--	7	7
Jetsgo	--	--	--	--	6	4
Royal Airlines	17	6	--	--	--	--
TOTALS	**219**	**181**	**217**	**190**	**222**	**187**

Notes:

*- Number of city-pairs with at least 5 weekly roundtrip flights.

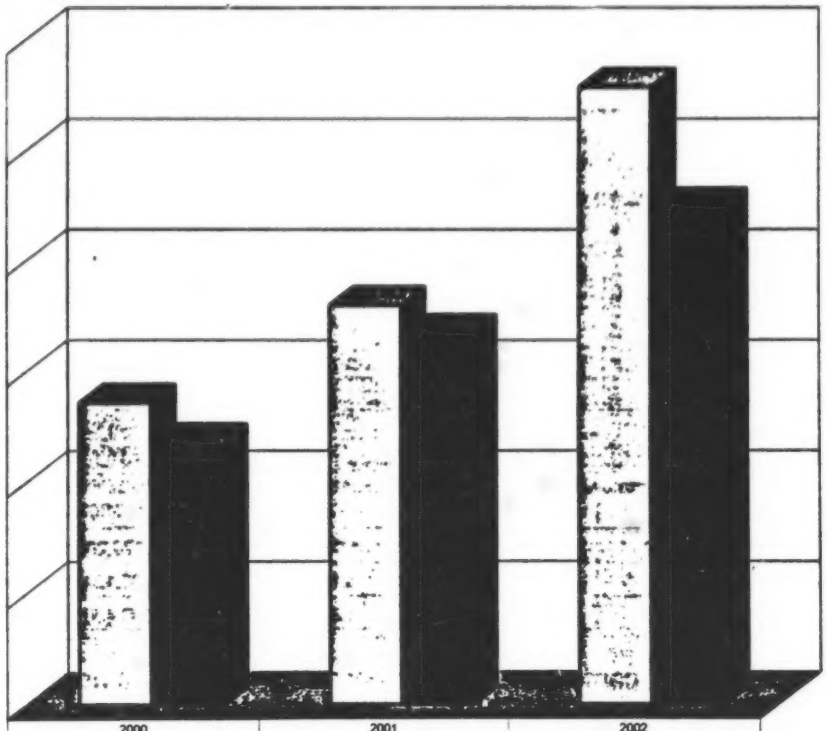
**- Air Canada includes operations by Tango and the wholly-owned affiliates

Growth of WestJet 1999 - 2002 Daily Averages



	1999	2000	2001	2002
Seat Kilometres(millions)	6,240	9,364	15,262	21,702
Seats	9,571	13,804	20,024	23,666

Growth of low-fare capacity 2000 - 2002 Daily Averages



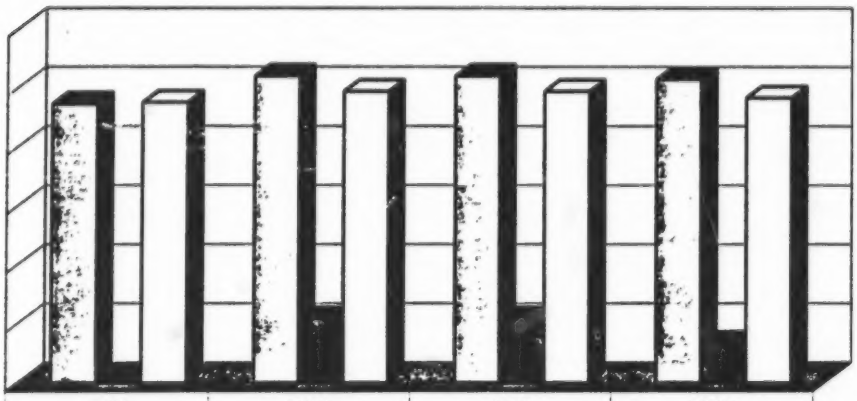
	2000	2001	2002
Seat Kilometres (millions)	27,273	38,095	55,770
Seats	23,888	33,556	44,971

The International Market

PLEASE NOTE: The statistics quoted in this section, and the subsequent section, ***The Transborder Market****, DO NOT include charter services, which are generally based on seasonal demand. While charter carriage has had an effect on the amount of capacity available to travellers in some parts of the country, the purpose of these sections is to compare levels of year-round scheduled service offered in Canada.*

International service has also seen change between 2000 and 2002. The major shift is the loss of Canada 3000, which flew 132 million seat-kilometres to international destinations in 2001. No Canadian carrier replaced the capacity. The jump in "other Canadian carriers" between 1999 and 2000 includes Canada 3000 and Air Transat in "scheduled service" statistics for the first time. Air Canada's share is virtually the same as the combined AC/CAC number prior to the purchase of CAC by AC: 49% for the two carriers in 1999 vs. 48% for the merged Air Canada in 2002. While Air Canada does have slightly less than half of the international market, there is no Canadian competitor who comes a close second. In 2002, Air Transat was the only

International Operating Statistics Scheduled Service
Weekly Averages 1999 - 2002 by seat-kilometre



	1999	2000	2001	2002
Air Canada	943,161,942	1,037,062,508	1,037,062,508	1,026,209,602
Other Canadian carriers	21,190,622	216,732,993	216,732,993	133,124,364
Foreign Carriers	947,589,706	984,798,906	984,798,906	963,406,218

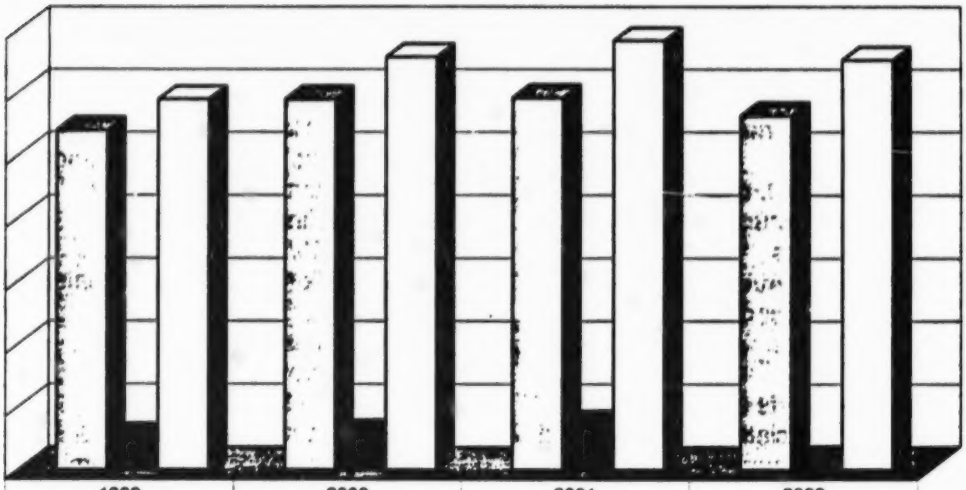
other Canadian-owned carrier that flew international routes, and it held just over six percent of the market. Thirty-five foreign carriers in Canada served the remaining 46% of the market.

The Transborder Market

Transborder service is almost identical in shape to international, except there are even fewer Canadian competitors. In 1999, Air Canada and Canadian Airlines Corporation had a combined share of 46%. In 2002, the merged carrier has 48% – slightly stronger than four years earlier. Other Canadian carriers hardly exist in the transborder market – four per cent in 1999 and a paltry one per cent in 2002. U.S. carriers picked up the difference in 2002, with eleven U.S. carriers and their affiliates controlling 53% of the market by seat kilometre.

This state of affairs may change for the better with WestJet's recent announcement to launch transborder services.

Transborder Operating Statistics Scheduled Service
Daily Averages 1999 - 2002



	1999	2000	2001	2002
■Air Canada	53,982,036	58,914,741	59,150,097	56,276,310
■Other Canadian	5,294,274	5,816,915	7,333,835	1,653,123
□U.S. Carriers	58,881,364	65,604,800	68,223,471	65,154,528

Appendix II: Meetings Held/Input Received

This list represents the key stakeholders with whom I met from August 2000 to July 2002. It does not indicate multiple meetings, nor does it list each individual.

Abbotsford Airport Authority
Air Canada
Air Canada Regional
Air France
Air Labrador
Air Line Pilots Association
Air Transport Association of Canada
Air Travel Complaints Commissioner
Airport Council International
Alberta Hotel and Lodging Association
American West airlines
Air Transat
Association of Canadian Travel Agents
Atlantic Airports Council
Atlantic Canada Airports Council
Avalon Convention & Visitor Bureau
Avia Marketing Consultants
Aviation sub-committee (provincial/territorial transportation departments)
Barry Prentice, U. of Manitoba
Bathurst, New Brunswick
Bearskin Airlines
Calgary Airport Authority
Calgary Chamber of Commerce
Calgary, AB
Canada 3000
Canadian Airports Council
Canadian Association of Visitors and Convention Bureaus Meeting
Canadian Auto Workers
Canadian Chamber of Commerce
Canadian Corporate Travel Agents
Canadian Federation of Independent Business
Canadian Owners and Pilots Association
Canadian Tourism Commission
Canadian Tourism Commission (Research)
Canadian Transportation Act Review Panel
Canadian Transportation Agency
Canadian Transportation Research Forum
Canjet
Capital Canada Ltd.
Chamber of Commerce Transport Committee
Charlesbourg, QC
Charlo, New Brunswick
Charlottetown, PE
Chartered Institute of Transport in North America, Ottawa Chapter
China Airlines
Clark & Company
Commissioner of Official Languages
Competition Bureau
Council of Concerned Airport Users
Council of Tourism Association of British Columbia
Dr. David Gillen
Dr. Dyane Adams, Commissioner of Official Languages
Dr. Tae Hoon Oum
Economic Development Edmonton
Edmonton Airport Authority
El Al Airlines
Factor 60/70 CAI Retirees
Federation of Canadian Municipalities
First Air
Fred Lazar
Fredericton, NB
Gander, Nfld. & Lab.
Government of Alberta
Government of British Columbia
Government of Manitoba
Government of New Brunswick
Government of Newfoundland and Labrador
Government of Nova Scotia
Government of Nunavut
Government of Ontario
Government of Prince Edward Island
Government of Québec
Government of Saskatchewan
Government of the Northwest Territories and stakeholders]
Greater Halifax Conventions & Meetings Bureau
Greater Quebec Area Tourism and Convention Bureau

Halifax Chamber of Commerce
Halifax, Nova Scotia
Hawkair
HeliJet International
Hospitality Newfoundland and Labrador
Hotel Association of Canada
House of Commons Standing Committee on Transportation and Government Operations
Icelandair
Iles de la Madeleine, QC
InterGlobe Technologies
International Association of Machinists
Japan Tourism Bureau
Kitimat, BC
Labrador City, NF
Labrador North, Newfoundland
LPS Aviation
Manitoba Aviation Council
Manitoba Chamber of Commerce
Miramichi, New Brunswick
Montréal, QC
Mr. Ovid Jackson, M.P., Chairman of the House of Commons Standing Committee on Transportation and Government Operations
Newfoundland/Labrador Department of Transportation
Nova Scotia Air Access Committee
Nova Scotia Dept. of Transportation
Office of Official Languages
Oneworld Alliance
Ottawa Visitors and Convention Bureau
Pacific Coastal Airlines
Policy Shop
Policyshop.com
Premier of Yukon
Prince George Airport Authority
Prince Rupert, BC
Province of Alberta
Provincial Airways
Provincial/territorial tourism ministers
Public Interest Advocacy Centre
Québec City, QC
Québec Tourism and Aviation Forum
Regina Airport Authority
Regina. SK
Rick Erickson
Robert, Deluce, Deluce Capital
Royal Air
Rural Secretariat (Canadian Rural Partnership)
SABRE Reservations System
Saskatoon Airport Authority
Saskatoon, SK
Shawn Murphy, M.P.
Signature Vacations
SkyComm Air Management Ltd.
Skyservice (RootsAir)
St. John's NF Airport Authority
Statistic Canada
Terrace, B.C.
Territory of the Yukon
The Honourable Senator Lise Bacon, Chairperson of the Standing Senate Committee on Transport and Communications
Toronto, ON
Tourism & Technology Conference
Tourism Air Policy Forum
Tourism British Columbia
Tourism Calgary
Tourism Industry Association of Canada
Tourism Industry Association of New Brunswick
Tourism Industry Association of Nova Scotia
Tourism Industry Association of PEI
Tourism Industry Association of Yukon
Tourism Saskatchewan
Tourism Toronto
Tourisme Montréal
Transport 2000
Transport Canada
Transportation Association of Canada Aviation Subcommittee
Travel Alberta
Van Horne Institute Air Policy Meeting
Vancouver, BC
VIA Rail
Virgin Atlantic
Wabush, NF
WestJet
Whitehorse,-YK
William Clarke
Winnipeg Airport Authority
Winnipeg MB
Yukon Convention Bureau

Appendix III: Mandate of the Independent Observer

From August 2000, and continuing for a period of 24 months, the Independent Transition Observer has reviewed the impacts of airline restructuring on stakeholders and assessed whether the airline industry is healthy and competitive and meets the needs of Canadians.

In particular, the Observer has:

- Considered the views of consumers, urban, rural and remote communities, travel agents, airports, airlines and airline employees;
- Assessed whether Transport Canada, the Canadian Transportation Agency and the Competition Bureau responsibilities relating to airline restructuring are clear and being carried out appropriately;
- Considered whether the government's monitoring measures are adequate;
- Assessed industry support to the measures introduced in Bill C-26, including the commitments and undertakings of Air Canada to the Federal government;
- Assessed Air Canada's linguistic obligations; and
- Assessed the need for a Passengers' Bill of Rights.

Interim reports were produced every six months with one final comprehensive report to the Minister. Reports are available on the website, www.tc.gc.ca, follow the links on "airline restructuring". The final report includes recommendations on monitoring and related airline restructuring matters.

Debra Ward, the Independent Transition Observer was appointed by David Collenette, the federal Minister of Transport on August 1, 2000. She is an Ottawa consultant specializing in communications and policy strategies relating to tourism and travel issues. She has served on a number of national and international boards and committees and federal government advisory committees for the Auditor General, the Minister of National Revenue, the Minister of International Trade and the Canadian Labour Force Development Board.

Formerly President of the Tourism Industry Association of Canada, Debra has done extensive work on policy issues relating to the impact of the Canadian transportation system on communities, small and medium-sized businesses and the economic and social well being of Canada and Canadians.

Afterword and Acknowledgements

This report is the final effort of the Independent Transition Observer on Airline Restructuring, to put some shape to the extraordinary changes in the airline sector, and the effect of those changes on, what are formally called "stakeholder groups" but are more accurately but less formally, simply Canadians who are deeply concerned with the impact the airline industry and government policy has on their future.

I have met with dozens of community and stakeholder groups across Canada, listened to their concerns and suggestions, and finally in this report, made my own recommendations that I hope support our collective goal to achieve a healthy airline industry that serves the interests of Canadians.

To those of you with whom I did not or could not meet, I apologize. To those who have different solutions to those I present here, I hope that I have at least captured your points of view honourably and fully, within the four reports that I have submitted. Disagreements between people of good will are not only acceptable, but also essential if we are to continue a meaningful dialogue, and achieve reasonable solutions. I hope that these debates will continue in other forums.

There are many people to whom I owe large debts of gratitude, starting with David Collenette, the Minister of Transport. I have found Mr. Collenette to be an informed and knowledgeable Minister, respectful of different points of view, including my own, and always ready not only to debate and defend, but also to listen. I thank him for the trust he has shown in me throughout this process and through some very difficult times. He has ensured that the word "Independent" in my title was an article of fact, and respected it. He "knows his files" as they say in Ottawa, and that is high praise indeed.

I must also thank the many people within Transport Canada who have always been ready to provide me with information, historical contexts, and details, but never tried to influence my lines of investigation, my reports or my final recommendations. Special and sincere thanks to Louis Ranger, Valérie Dufour, Eric Mainville, Roger Roy, Elizabeth Dixon and all the others who provided support. Special gratitude goes to Brian Carr, who fielded the majority of my demands and questions, and always with alacrity and unfailing good humour. Similar thanks to Gavin Currie and others in the CTA who helped me navigate the complex world of transportation regulations, Konrad Von Finckenstein, and others at the Competition Bureau, Dr. Dyane Adams and others at the Office of the Commissioner of Official Languages, among many other individuals. If I haven't mentioned someone by name, it is only lack of space, not lack of appreciation.

I must stop here to say a word about "bureaucrats" and "bureaucracies". Over the last two years, I have grown to know many of these people fairly well. Their knowledge of the aviation sector, their internal debates to find the "best" policies and the gravitas with which they approach most challenging issues was unbounded. Their concern, professionalism and expertise shame those who have accused the government of being monolithic, unresponsive and short sighted. The reality is anything but.

Thanks also go to the many colleagues and friends both within the aviation community and without, who have provided expert information, advice and debate. Special thanks to those who helped me learn more about the aviation sector. If I have evolved to an

informed observer from just an observer, it was because of all of the many people, with far more expertise than I can ever achieve, who were so willing to get me through "Aviation 101". Many of these people who started as colleagues and acquaintances I also now consider friends.

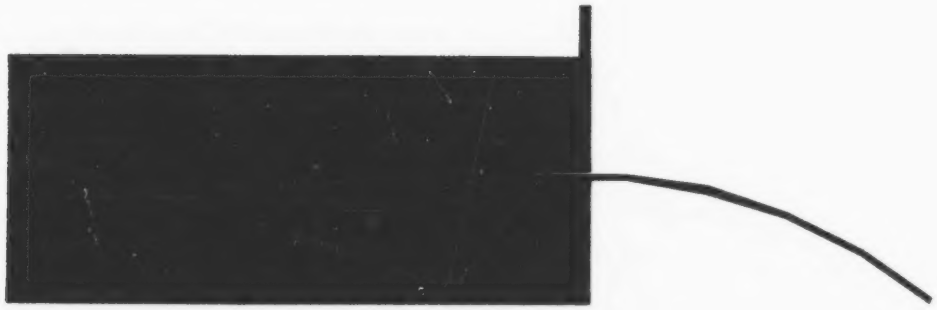
Thanks also to many people in the airline industry itself who were equally unstinting of their time. They have extraordinary loyalty to their airlines, and are fearless in the face of poor odds and new challenges. There have been many "Monday morning airline quarterbacks", including myself, all of whom have the "answer" to fix management, especially Air Canada's management. And, while Air Canada may have made a lot of mistakes, it's not as easy to run an airline as it looks, or else we'd all be doing it, and everyone would make money.

On a personal note, I have to thank my family, who endured two years of my quixotic journey as the Independent Observer, and dealt with my frequent absences and my absent-mindedness when I was home. My love and thanks to Siobhan, who did her four-to-six year old best to understand that Mummy travels a lot because she does something to do with airlines. Thanks also to my mother-in-law, Merle, who took such good care of Siobhan, and helped us keep it all together. My last and most deeply felt thanks go to my husband John, for handling all the child-rearing duties and thousands of other reasons beside

Finally, although my job has ended, the story of airline restructuring goes on. But we have accomplished much and learned much. I urge everyone to continue to debate, to strive to find ways to make the airline industry work for Canadians.

And, I will continue to watch as this fascinating and challenging sector re-invents itself yet again. It was a privilege to be a small part of it for a short time, and I wish the airline industry, and all of those who rely on it, a prosperous and safe journey.

Debra Ward
Independent Transition Observer on Airline Restructuring



La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien Rapport final

PRÉPARÉ PAR DEBRA WARD
Observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien
septembre 2002

Table des matières

INTRODUCTION 3

PROFIL DE L'INDUSTRIE CANADIENNE DU TRANSPORT AÉRIEN 6

PERSPECTIVES D'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE À LONG TERME DANS L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN 9
- **Politique du transport aérien** 9
- **Politique nationale des transports – Intégration des modes** 34
- **Autres politiques gouvernementales ayant des effets sur les transports** ... 35

PERSPECTIVES D'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE À COURT TERME DANS L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN 48
- **Projet de loi C-26** 48
- **Air Canada et la *Loi sur les langues officielles* (LLO)** 64
- **Traitement équitable des employés** 66

QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES GROUPES D'INTÉRÊT 68
- **Action collective** 68
- **Compagnies aériennes** 71
- **Aéroports** 74
- **Collectivités urbaines, rurales et éloignées** 77
- **Agents de voyages** 79
- **Consommateurs** 81

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 82
- **Recommandations à long terme** 82
- **Recommandations à court terme** 86
- **Recommandations à l'intention des groupes d'intérêt** 89

ANNEXE I : MARCHÉS INTÉRIEURS, INTERNATIONAUX ET TRANSFRONTALIERS 93
- **Marché intérieur** 93
- **Marché international** 97
- **Marché transfrontalier** 98

ANNEXE II : RÉUNIONS TENUES/CONTRIBUTIONS REÇUES 99

ANNEXE III : MANDAT DE L'OBSERVATRICE INDÉPENDANTE 102

POSTFACE ET REMERCIEMENTS 104

Introduction

Il y a deux ans, la restructuration du transport aérien s'annonçait relativement simple. Après l'acquisition de Canadian Airlines Corporation, Air Canada pourrait-elle réussir à fusionner Canadien International à ses propres opérations? Qu'est-ce que cela signifiait pour les personnes touchées par l'industrie du transport aérien : collectivités, agents, entreprises et employés des compagnies aériennes? La bonne santé de l'économie laissait espérer qu'après une certaine agitation, le Canada jouirait d'une industrie du transport aérien tout aussi en bonne santé : Air Canada devait être notre transporteur international solide, transportant les Canadiens de par le monde et au cœur de nos collectivités. Des transporteurs spécialisés offriraient des choix à plus bas prix pour les vacanciers et les personnes visitant parents et amis. Puis, tout a changé.

Au milieu des répercussions des événements de 2001 – les attaques meurtrières du 11 septembre, le déclin de l'industrie de la technologie de pointe, le plongeon des cours boursiers – nous sommes restés indécis et incertains relativement à notre orientation exacte, et à l'état du monde une fois nos objectifs atteints.

Le secteur du transport aérien, plutôt que de poursuivre sa glorieuse croissance du milieu et de la fin des années 90, comme on aurait pu s'y attendre, a été l'un des plus durement touchés. Les voyages ont connu une baisse prononcée. Le nombre de clients de haut rendement a fondu, laissant les stratégies d'établissement des prix et des horaires des transporteurs aériens offrant des services complets – visant le très convoité voyageur « à l'avant de l'avion » – en pleine confusion, tout comme les rentrées projetées.

Les contrôles de sûreté, auparavant considérés comme un mal nécessaire installés entre le passager et l'avion, sont devenus une première ligne de défense contre un mal réel. Le coût de la protection de notre pays contre l'utilisation d'aéronefs civils comme armes de destruction de masse a été absorbé par les passagers.

Air Canada a dû se réinventer. D'anciennes stratégies ont été abandonnées en faveur d'une nouvelle grille de comportement commercial : de nouvelles marques, de nouvelles filiales et des tentatives de séduire le voyageur à l'affût des bas prix, auparavant sous-évalué. Cette démarche radicale semble fonctionner.

WestJet a connu une période de succès à travers le tumulte et le changement. Un nombre croissant de consommateurs ont choisi son service à bas prix qui les amenait à destination de façon agréable, avec un minimum de cérémonies. WestJet a déclaré des bénéfices pendant une période des plus difficiles, notamment

12 millions de dollars pour son plus récent trimestre, et est arrivée au deuxième rang des transporteurs « moyens » (c.-à-d. ayant des revenus inférieurs à 4 milliards de dollars) dans le monde, d'après la publication spécialisée *Aviation Week & Space Technology*.

Entre 2000 et 2002, Air Canada a réduit sa capacité, récupérée par d'autres, surtout les compagnies aériennes à bas prix. Par conséquent, la concurrence s'est accrue sur les liaisons long-courriers intérieures, tout comme les options à bas prix. Toutefois, il semble également que la capacité sur les liaisons court-courriers ou moyen-courriers n'a pas été remplacée, mais redéployée sur des liaisons long-courriers (si l'on considère un fléchissement de 3 % dans le nombre de « sièges » offerts, mais une augmentation de 5 % des « sièges-kilomètres » offerts).

Des compagnies aériennes ont démarré et fait faillite (Roots Air), d'autres ont connu une expansion trop rapide et ont fait faillite (Canada 3000) et d'autres encore ont démarré (Jetsgo, CanJet). Air Canada déclarait un bénéfice de 30 millions de dollars pour son deuxième trimestre (seul transporteur offrant des services complets en Amérique du Nord à déclarer un profit), mais la société doit encore assumer un fardeau de dettes et d'obligations d'environ 10 milliards de dollars. Bien que certains secteurs de notre économie actuelle soient renversants, d'autres sont simplement renversés, brisés par l'exode boursier, le fiasco de la haute technologie, ainsi que la mauvaise conduite et les malversations des très grandes entreprises. L'économie américaine et ses transporteurs sont bien loin d'une reprise. Non seulement n'y a-t-il encore aucune lumière au bout du tunnel, mais nous ne savons rien de la longueur de celui-ci, de sa sinuosité ni de sa profondeur.

Nous ne savons pas encore ce que notre industrie du transport aérien **pourrait** devenir dans le futur. Les incertitudes sont trop nombreuses. Toutefois, cela ne nous empêche pas de décider de ce que l'industrie du transport aérien **devrait** être, et de ce que nous devons faire pour qu'elle le devienne.

Il y a deux façons d'examiner le secteur du transport aérien. L'une consiste à observer les changements immédiats à court terme : l'importance de la concurrence; les liaisons touchées; l'état des finances des transporteurs, et ainsi de suite. La deuxième consiste à observer les politiques essentielles d'encadrement qui fixent les « règles du jeu ». Celles-ci ont des conséquences non seulement pour les compagnies aériennes d'aujourd'hui, mais aussi sur celles de demain.

Le présent rapport, le dernier d'une série de quatre, recommande des mesures tant à court terme que des mesures à long terme. À court terme, j'ai étudié l'acquisition de Canadian Airlines Corporation par Air Canada et ses conséquences directes sur les groupes d'intérêt. Le cadre de travail gouvernemental que j'ai utilisé pour

formuler des recommandations à court terme est le projet de loi C-26, les engagements d'Air Canada et d'autres dispositions, comme celles de la *Loi sur les langues officielles*.

À plus long terme, j'ai examiné certaines des politiques clés qui influent sur l'industrie du transport aérien de diverses façons élémentaires qui vont au-delà des préoccupations et des exigences immédiates. Les recommandations de mesures à long terme se fondent sur les objectifs mêmes du gouvernement comme point de départ, qui sont les suivants :

> *« [...] l'objectif du Canada demeure de disposer d'une industrie viable et efficace du transport aérien jouissant d'une **position concurrentielle nationale et internationale solide**, qui soit **abordable, sensible aux besoins** des usagers et des collectivités et qui, dans l'ensemble, **satisfasse aux besoins de tous les Canadiens**. »* [1]

Les recommandations suggèrent de nouvelles démarches pour les divers paliers de gouvernement, les compagnies aériennes et les groupes d'intérêt, et offrent des points de vue sur ce que chacun peut apporter pour assurer la souplesse et la compétitivité d'une industrie du transport aérien qui sert les Canadiens à court et à long terme. Les recommandations portent également sur les questions de la propriété canadienne des transporteurs, le rôle de l'accès au transport aérien dans le développement économique, notamment pour les collectivités éloignées ou rurales, et la participation des autres ministères fédéraux et des autres paliers de gouvernement à l'application de solutions.

[1] *Budget des dépenses 2002-2003 – Rapport sur les plans et priorités*, Transports Canada

Profil de l'industrie canadienne du transport aérien

L'acquisition de Canadian Airlines Corporation (CAC) par Air Canada (AC) et l'intégration subséquente de ces activités a été un processus coûteux et confus, compliqué par les difficultés de fusion des groupes syndiqués, les craintes qui ont suivi les événements du 11 septembre, les dépenses et les retards supplémentaires occasionnés par les nouvelles mesures de sûreté et la disparition de la demande des voyageurs d'affaires de haut rendement. La restructuration n'est pas terminée. Elle a à peine commencé.

Plusieurs tendances intéressantes se dessinent. La première est que, bien que nous évoluions aujourd'hui dans un monde différent, comparativement à 1999, la capacité globale du secteur des vols intérieurs a peu changé.[2] Si elle suivait de près l'économie, elle aurait dû croître beaucoup plus qu'elle ne l'a fait, même en tenant compte des conséquences de 2001.

La deuxième tendance est la croissance explosive des options à bas prix, qui sont passées de 16 à 36 % des sièges-kilomètres enregistrés entre 1999 et 2002. L'industrie du transport aérien se caractérise par une capacité de récupération étonnante – la capacité intérieure perdue avec la disparition de Canada 3000 a été remplacée en moins d'un an tant par des transporteurs existants que par de nouveaux entrants. C'est tout à fait remarquable, compte tenu des incertitudes d'aujourd'hui.

Ce qui est plus important, c'est que, malgré tout ce que nous avons traversé, l'image « d'ensemble » ait pourtant si peu changé. Si notre objectif est la croissance de la concurrence, nous n'y sommes pas encore. Peut-être que trop peu de temps a passé depuis l'acquisition de Canadian Airlines Corporation par Air Canada. Peut-être que 2001 nous a désorientés. Ou peut-être que nous avons atteint un état d'équilibre : un transporteur dominant avec la part du lion et un certain nombre de transporteurs spécialisés volant à ses côtés.

Dans l'ensemble, Air Canada est presque aussi dominante aujourd'hui qu'elle l'était en 2000. Sa taille ne diffère pas beaucoup de la taille combinée d'Air Canada et de CAC en 1999, tant sur les marchés internationaux que transfrontaliers. Ces marchés ont connu peu de croissance de la concurrence, sinon aucune – en fait, le nombre de transporteurs canadiens exploitant des vols transfrontaliers ou internationaux a connu des baisses.

---

[2] Voir les tableaux Statistiques d'exploitation : part du marché intérieur (en nombre de sièges-kilomètres et en nombre de sièges), à la page 94.

Pour ce qui est des vols intérieurs, la part de marché d'Air Canada accuse un recul de 8 %, attribuable à sa réduction de capacité lorsqu'elle a fusionné avec Canadien International en 2000. De plus, il semble que la majeure partie de la capacité retranchée était offerte sur les liaisons court-courriers. Depuis 1999, le total des sièges offerts sur le marché intérieur a baissé de 3 %, mais le nombre de sièges-kilomètres a augmenté de 5 %.

WestJet a fait des progrès énormes ces dernières années, passant d'une part de marché de 4,26 % à 14,16 % entre 1999 et 2002. Les services à bas prix, dont ceux de Tango, connaissent un boom : 36 % à l'été 2002, comparativement à 16 % en 2000. Le nombre de villes bénéficiant de services de plusieurs concurrents a également connu une hausse importante, passant de 17 à 24 escales avec services assurés par plusieurs concurrents toute l'année durant, en 2002.

Les services aux collectivités plus petites restent problématiques, car les chiffres semblent soutenir l'allégation que les services sur certaines régions ont diminué. D'autres réductions pourraient avoir lieu lorsque Air Canada pourra abandonner des dessertes à la fin de l'année en cours. Bien que la capacité actuelle puisse être d'une « importance appropriée » pour la demande existante selon la perspective des transporteurs, des problèmes restent encore à résoudre pour ce qui est de l'offre de services régionaux aux Canadiens.

Si l'on regarde les aéroports servis par d'importants exploitants dans le sud du Canada, plus de la moitié sont desservis par plusieurs transporteurs : 39, comparativement à 35 desservis par un seul transporteur aérien. Si l'on y ajoute les aéroports servis par des appareils à turbopropulsion, y compris ceux du Nord, le tableau change : 152 escales desservies par un seul transporteur comparativement à 92 desservies par plusieurs.

Les récents nouveaux entrants ont tendance à suivre le format « à bas prix » du service direct de base. Ceux-ci comprennent Jetsgo et CanJet, qui offrent des services réguliers. Skyservice/Conquest a lancé un nouveau produit de services affrétés intérieurs. Le nombre de nouveaux entrants régionaux a été modeste. À l'exception de Hawkair en Colombie-Britannique, les autres ont eu peu de conséquences sur la concurrence à l'échelle nationale, et l'un d'eux, Bay Chaleur, a fermé ses portes.

Perspectives futures

Peu importe ce à quoi l'avenir ressemblera, il sera très différent d'aujourd'hui. Westjet envisage son expansion sur le marché américain d'ici quelques années et espère le faire en collaboration avec un partenaire américain. Cela assurerait aux

Canadiens un service transfrontalier régulier à bas prix, toute l'année durant, et offrirait un concurrent canadien sur le marché transfrontalier d'Air Canada.

Un deuxième changement important est la répugnance peu surprenante que la plupart des transporteurs montrent à l'endroit des fusions et des acquisitions. Comme l'a découvert Air Canada, ces opérations sont émotives, coûteuses et compliquées. Les transporteurs intérieurs aux États-Unis semblent désormais adopter le modèle de l'alliance, où un certain nombre de compagnies aériennes s'unissent, partagent des vols, reconnaissent les programmes de grands voyageurs les uns des autres, etc. Ce plan a déjà été adopté par UAL et US Airways, et leur permet de réserver et d'assurer la correspondance des passagers sur leurs propres vols et sur les vols de l'autre transporteur, de partager des vols et d'accepter l'échange des milles de grands voyageurs de chacun. Cette entente, qui ne prévoit aucune participation au capital et permet aux deux transporteurs aériens de rester des entreprises distinctes, et très éloignées, est une manœuvre beaucoup moins risquée que leur tentative de fusion avortée, il y a deux ans. Selon l'évolution de l'industrie canadienne, des ententes semblables pourraient être possibles ici.

Le troisième changement est le chemin emprunté par Air Canada, qui offre des produits de transport aérien « au détail ». Offrant auparavant des services complets à coût élevé, Air Canada tente de mettre au point des produits qui satisfassent aux besoins de tous les voyageurs : services directs à bas prix (Tango), services haut de gamme (Jetz), services à bas prix avec correspondances (Zip) et services complets et réseau régional (réseau principal AC et Jazz). Seul le temps nous confirmera la réussite du passage de la stratégie d'une personne pour chaque place (gestion de la capacité) au nouveau paradigme, celui d'une place pour chaque personne (optimisation des créneaux), mais il est clair que de tenter de satisfaire la nouvelle demande exclusivement au moyen de produits haut de gamme ne fonctionnera pas.

Note à propos des chiffres

L'importance du secteur du transport aérien peut être mesurée de plusieurs façons. Dans le présent rapport, nous utilisons une mesure standard, celle des sièges-kilomètres. Bien que cette mesure n'offre qu'une image partielle, c'est une façon relativement directe de décrire le secteur du transport aérien et elle fournit un aperçu de l'évolution du profil de l'industrie. Là où des données plus détaillées sont utiles, comme pour les services intérieurs, le nombre de sièges offerts est également utilisé comme point de comparaison.

À moins d'indication contraire, la Direction générale de la politique du transport aérien de Transports Canada a fourni les données citées dans le présent rapport à partir de statistiques tirées du Official Airline Guide, *publié par Back Associated. L'auteure a fait tout ce qui était en son pouvoir pour en assurer l'exactitude et toute erreur n'est imputable qu'à elle-même.*

Perspectives d'intervention gouvernementale à long terme dans l'industrie du transport aérien

Politique du transport aérien

La politique canadienne en matière de transport aérien repose actuellement sur quatre éléments de base : la propriété canadienne, les accords bilatéraux réciproques de services réguliers internationaux, la déréglementation du transport aérien intérieur et le passage à l'approche « utilisateur-payeur ». Dans la présente section, nous traiterons de l'effet de ces politiques sur les objectifs gouvernementaux d'efficacité, de viabilité, d'abordabilité et de concurrence intérieure et internationale.

Propriété canadienne : fait « AU Canada » et « POUR le Canada »?

À l'heure actuelle, le libre accès aux cieux canadiens ne s'étend pas aux transporteurs appartenant à des intérêts étrangers. La propriété et l'exploitation des compagnies aériennes doivent être à 75 % aux mains de Canadiens. Il y a des raisons à cela. Les États, y compris le Canada, négocient des accords bilatéraux de transport aérien au nom de leurs transporteurs nationaux. Les entreprises appartenant à des Canadiens offrent des emplois de haute qualité, des sièges sociaux au Canada et des entreprises qui ont une bonne connaissance du marché canadien et qui ont intérêt à ce qu'il prospère.

Le présent gouvernement tient pour acquis que les compagnies aériennes appartenant à des Canadiens sont plus avantageuses pour les Canadiens et que l'intrusion de transporteurs étrangers ou d'une propriété étrangère déstabiliserait le réseau de propriété canadienne et, surtout, laisserait le Canada avec une partie essentielle de son réseau de transport entre les mains indifférentes de non-Canadiens.

Le gouvernement soutient l'option « fait au Canada » pour plusieurs raisons. Les transporteurs canadiens voient le marché intérieur comme une occasion d'accroître la valeur pour les investisseurs. Mieux ils servent les Canadiens, meilleurs seront leur rendement sur investissement. Les transporteurs canadiens employaient 83 000 personnes en 2000. [3] Des transporteurs aériens étrangers allant et venant à volonté sur le marché canadien pourraient causer des préjudices aux transporteurs existants, déstabiliser le marché et compromettre les emplois dans le secteur. Cela pourrait conduire au scénario cauchemardesque de transporteurs aériens canadiens faibles, d'absence d'intérêt des investisseurs et d'absence de services adéquats de transporteurs, étrangers ou nationaux – c'est-à-dire d'absence de

[3] *Les transports au Canada 2001, Rapport annuel*, Transports Canada

services qui répondent adéquatement aux besoins du Canada, notamment dans les régions éloignées ou rurales.

Dans cette perspective, la politique du « fait au Canada » peut être perçue comme le meilleur de deux mondes : des Canadiens qui exploitent leurs propres compagnies aériennes, avec les avantages inhérents d'emplois de haute qualité, de sièges sociaux au pays et de processus décisionnel qui tienne au moins compte de considérations nationales. Ainsi, nous ne laisserons pas d'importantes liaisons aériennes et un secteur du transport aérien valant 4,2 milliards de dollars [4] aux caprices des transporteurs étrangers.

Toutefois, la propriété canadienne ne devrait pas être considérée comme avantageuse d'une façon dogmatique. Évidemment, la politique du « fait au Canada » est bonne pour les transporteurs canadiens. Mais mène-t-elle à une plus grande efficacité ou viabilité? Mène-t-elle au renforcement de l'environnement concurrentiel? Et surtout, est-elle bonne pour le Canada?

Pour la plupart des autres secteurs, la réponse du gouvernement est qu'un marché ouvert est meilleur pour le Canada qu'un marché fermé. Par exemple, l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) a généré les avantages suivants :

> *« L'ALENA a donné aux producteurs canadiens la possibilité de réaliser leur plein potentiel en étendant leur sphère d'activités à un marché nord-américain plus vaste, mieux intégré et plus efficace [...] les avantages que cette concurrence accrue et cette intégration du marché procurent aux consommateurs incluent des prix plus avantageux, un choix élargi de produits et des produits et services de meilleure qualité. »* [5]

Ce qui soulève la question : si des marchés ouverts offrent tous ces avantages, pourquoi ce principe ne s'appliquerait-il pas à l'aviation commerciale?

L'expression « fait au Canada », ou « propriété canadienne », implique que les méthodes et les décisions commerciales des transporteurs canadiens englobent d'une façon ou de l'autre les intérêts nationaux élargis, ainsi que leurs propres intérêts personnels. Toutefois, dans un environnement déréglementé, le gouvernement a peu de prise sur les décisions des compagnies aériennes et ne peut utiliser les transporteurs comme outils de ses politiques socio-économiques.

Nos compagnies aériennes n'ont absolument pas l'obligation d'être vertueuses. Elles n'ont pas à servir les collectivités si elles ne le désirent pas. Elles n'ont pas à fixer les prix de façon à encourager les Canadiens à voyager. Elles n'ont pas à « acheter canadien ». Leurs « maîtres » ne sont ni la population canadienne, ni ses

---

[4] *Les transports au Canada 2001, Rapport annuel*, Transports Canada
[5] Site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : *Vue d'ensemble de l'ALENA*

buts communs, mais le marché, les actionnaires et les clients. La feuille d'érable sur la queue des avions d'Air Canada n'est pas un symbole d'identité nationale. C'est un logo d'entreprise.

« Fait au Canada » laisse croire à un résultat impossible à obtenir – un avantage social accordé à toute la collectivité par une industrie du secteur privé. Par conséquent. lorsque les transporteurs, surtout Air Canada, ne respectent pas nos objectifs « canadiens », la population se sent trahie.

Cette attente irréaliste disparaîtrait si nous réorientions la politique du transport aérien sur les mêmes principes qui guident l'ALENA et d'autres accords de libre échange, comme l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) : une politique du « fait POUR le Canada » plutôt que du « fait AU Canada ».

Une politique du « fait pour le Canada » implique que le transport aérien est un moyen permettant de parvenir à une fin, et cette fin est beaucoup plus importante que le secteur des transporteurs lui-même. « Fait pour le Canada » nous dit qu'il ne suffit pas simplement d'être produit sur place. Il faut également que ce soit bon. La nationalité et la propriété sont subordonnées à l'exigence de fournir un produit excellent, non en fonction du lieu où vous habitez, mais de ce que vous pouvez faire.

Que risquons-nous? Sur le plan économique, en 2001, le transport aérien a généré 0,4 % du PIB. **Tout** le transport commercial acheté, dont le transport aérien n'est qu'un élément, a généré 1,5 % du PIB. [6] Son importance relativement petite laisse supposer que les conséquences du secteur du transport aérien pour notre économie dépassent de beaucoup la taille du secteur du transport aérien lui-même : pour un petit chien, il jappe très fort.

Quatre risques précis sont reliés à un marché ouvert. Le premier touche les transporteurs canadiens, qui pourraient faire faillite. Le deuxième touche les Canadiens, qui seraient à la « merci » des forces du marché mondial. Le troisième risque réside en la perte de la « souveraineté » de l'industrie canadienne du transport aérien. Le quatrième problème est presque plus une question de moment qu'un risque en soi. Que se passera-t-il si nous ouvrons notre pays aux transporteurs étrangers, et que personne ne se présente?

Ces défis ne sont pas aussi énormes qu'ils ne le semblent à première vue. Nous vivons déjà avec beaucoup de ces incertitudes. Des transporteurs canadiens ont déjà fait faillite. Nous sommes, et nous avons été, à la « merci » des forces du marché depuis la déréglementation de l'industrie du transport aérien. À part Air

[6] *Les transports au Canada 2001, Rapport annuel*, Transports Canada

Canada, qui était tenue de desservir toutes les localités desservies par AC, Canadian Airlines Corporation (CAC) et leurs transporteurs régionaux pendant une période de trois ans qui prend fin cette année, on a vu des transporteurs abandonner (et reprendre) des liaisons pendant plus d'une décennie. Les transporteurs canadiens desservent des localités pour des motifs de rentabilité économique; rarement, voire jamais, pour des motifs de sens civique.

La crainte que des transporteurs étrangers affaibliraient substantiellement nos transporteurs existants ne tient pas compte de l'avantage naturel dont jouissent les compagnies aériennes canadiennes et dont elles continueraient de jouir même sous un régime plus ouvert. Elles connaissent le marché. Leurs marques sont établies. Leurs canaux de distribution sont bien ancrés.

Une crainte souvent exprimée est que la solution du « fait au Canada » pour les transporteurs aériens protège les Canadiens des transporteurs étrangers qui « trieraient sur le volet » les meilleures liaisons, délaissant les liaisons déficitaires. Cet argument ne tient pas. Air Canada dessert des destinations « au-delà des portes d'entrée » afin de renforcer l'apport à son réseau ou parce que la liaison est rentable en soi. On peut supposer que tout autre transporteur à grand réseau pourrait avoir besoin d'un apport régional pour les mêmes raisons. L'analyse de rentabilité de l'essor d'un solide réseau ou d'une série de liaisons directes est tout aussi valable pour les transporteurs canadiens que pour les transporteurs étrangers.

La question de la souveraineté est peut-être la plus grave, parce qu'elle est chargée d'émotivité. Pendant les deux années où j'ai examiné cette question, les opinions que j'ai entendues sur la propriété canadienne étaient plus idéologiques que factuelles. D'un côté, certains estiment que les stratégies de commerce mondial employées dans d'autres secteurs fonctionneraient pour le transport aérien, et de l'autre, certains sont convaincus que le pays est mieux servi de l'intérieur. Pour les raisons énoncées plus haut dans la présente section, j'estime que les besoins de la souveraineté canadienne sont mieux servis par une politique du « fait **pour** le Canada ». La protection d'entreprises privées simplement parce qu'elles appartiennent à des citoyens canadiens ne permet pas nécessairement d'atteindre ce but.

Un autre « risque » est que, même après avoir libéralisé l'environnement, aucun transporteur étranger n'entrerait sur le marché canadien. Toutefois, il faut faire une distinction entre la réaction du marché et la politique gouvernementale. La première témoigne simplement de ce que font les entreprises. La deuxième détermine les règles du jeu en fonction desquelles les entreprises agissent et se livrent concurrence. Le gouvernement n'a pas comme rôle d'accroître la concurrence. Le gouvernement a pour rôle de créer un environnement, et de laisser les réalités du

marché intervenir, à l'intérieur de règles qui, d'après le gouvernement, servent les meilleurs intérêts du pays. Si le gouvernement devait réorienter sa politique demain, il faudrait encore des années pour ressentir les conséquences de ce changement.

Stimuler la concurrence : le bien-fondé n'est plus à justifier, c'est le moment qui reste à choisir

Le statu quo s'efforce de maintenir un équilibre entre protéger une industrie canadienne clé et permettre la concurrence. À sa défense, étant donné la position chancelante actuelle de nombreux transporteurs, une attitude attentiste peut être considérée comme prudente. Toutefois, cette prudence a son prix. À long terme, si le Canada ne s'engage pas rapidement dans la libéralisation, non seulement perd-il du temps, mais compte tenu de la fluidité de l'environnement mondial, il pourrait être contraint de réagir aux initiatives d'autres pays, plutôt que de définir son propre programme de « libre échange des services de transport aérien ». Un sursis à court terme serait plus agréable s'il n'avait pas pour conséquence, comme cela a été le cas, le maintien de la dominance d'un transporteur, et l'effet de son ampleur pour le Canada.

En fait, le spectre de la dominance d'Air Canada suscitait certaines craintes au moment de la rédaction du projet de loi C-26. Dans la réponse officielle du gouvernement au rapport du Comité permanent des transports intitulé *La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien : favoriser la concurrence et protéger l'intérêt public*, le ministre des Transports affirmait :

> *« Le gouvernement du Canada a à cœur de créer une industrie du transport aérien prospère et contrôlée par des Canadiens. Le but du gouvernement est de favoriser la concurrence de la part des transporteurs canadiens. Pour y arriver, il veille à ce que les conditions nécessaires soient en place pour attirer la concurrence de la part des nouveaux transporteurs comme des transporteurs existants.* ***S'il y a des problèmes de concurrence dans l'avenir, le gouvernement examinera quelles autres mesures pourraient être nécessaires.***
>
> *« En outre, même si aucune discussion n'est prévue à l'heure actuelle avec les États-Unis sur ces recommandations,* ***le gouvernement n'a pas écarté ces options comme points de discussion dans l'avenir, dans le cas où il y aurait des problèmes de concurrence qui ne pourraient pas être résolus par les transporteurs canadiens.*** *»* (c'est l'auteure qui souligne) [7]

Le dilemme d'Air Canada

L'importance d'Air Canada pour les Canadiens ne peut être mesurée simplement par la part de marché, mais aussi par le fait qu'elle est un catalyseur pour les

[7] Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des transports intitulé *La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien : favoriser la concurrence et protéger l'intérêt public*, 17 février 2000

entreprises, le commerce et le tourisme mondiaux et locaux. C'est le seul transporteur du pays qui offre des services de transport complets, avec partenaires internationaux, fréquences élevées, points et avantages pour grands voyageurs et correspondances sans discontinuité sur plus de 800 destinations intérieures, transfrontalières et internationales par son propre réseau et par son partenariat avec Star Alliance. Elle dispose d'un éventail croissant de services, y compris ceux de Tango, sa filiale populaire et controversée, les services régionaux récemment rebaptisés Jazz et le transporteur à bas prix Zip, au lancement imminent. Elle réinvente sa façon de faire des affaires.

En toute justice, Air Canada porte également un héritage des jours où elle était une société d'État. Même aujourd'hui, 14 ans après sa privatisation, beaucoup sont ceux qui croient toujours qu'elle appartient au gouvernement ou, du moins, que celui-ci participe à son exploitation. Ce n'est pas le cas. Toutefois, elle doit encore satisfaire un certain nombre d'exigences gouvernementales uniques en vertu de la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*. Par exemple, c'est le seul transporteur assujetti à toutes les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Jusqu'à récemment, la propriété individuelle d'actions d'Air Canada était limitée à 15 %.

Air Canada a été dépeinte comme étant arrogante et insensible, voire même comme une brute intransigeante. Bien que cela puisse être partiellement vrai, je crois que cette image négative est amplifiée exagérément par la taille même de la société aérienne, ainsi que par le fardeau de son histoire. Nous jugeons Air Canada selon des normes différentes. Ce qui serait acceptable s'il s'agissait d'un concurrent parmi tant d'autres, ne l'est plus lorsqu'il détient une part de marché aussi grande et relativement intacte après tant d'années.

Au début de la « restructuration » en 2000, Air Canada, ayant fait récemment l'acquisition de Canadien International, détenait environ 77 % du marché, mesuré en nombre moyen quotidien de sièges-kilomètres. [8] Étonnamment, malgré tout ce qui est survenu au cours de la dernière année, y compris l'expansion de Westjet et l'arrivée de nouveaux transporteurs, Air Canada détient ENCORE 73 % du marché en 2002. Cela laisse supposer que la concurrence a peut-être enlevé à AC la plus grande part possible et que toute autre évolution du marché sera petite et progressive. Entre parenthèses, en procédant à une projection en ligne droite et en supposant qu'il n'y aura aucune croissance importante du marché, si Air Canada continue de perdre en moyenne 2 % du marché par année, il faudrait jusqu'en 2008

[8] Statistiques d'exploitation quotidiennes, transporteurs aériens réguliers, moyenne quotidienne, juillet 2000 (Source : base de données du *Official Airline Guide* de Back Associated), préparées par Transports Canada, 17 juillet 2001

pour qu'Air Canada se retrouve avec une part relativement plus concurrentielle de 60 % du marché.

Si cette hypothèse s'avérait exacte, la dominance d'Air Canada, tant sur le plan de la taille absolue que sur le plan des produits, se maintiendra sans beaucoup changer, sinon pas du tout, dans un avenir rapproché. Le transporteur ne pourra réduire sa part de marché que de façon très relative : il ne peut atteindre la rentabilité en se faisant plus petit. À mon avis, cela conduit à une situation intenable où le public dépend trop d'un seul transporteur privé.

Les préoccupations immédiates à propos de la croissance de la concurrence sont suffisamment importantes pour que le gouvernement prenne de nouvelles mesures dès maintenant afin d'accroître la concurrence par un régime plus libéralisé plutôt que d'attendre des conditions optimales.

Une politique à la croisée des chemins

Les transporteurs canadiens réussiront-ils à surmonter la dominance d'Air Canada sans changement à la politique actuelle? Nous sommes à la croisée des chemins. D'un côté, ne rien risquer et espérer que l'industrie du transport aérien finira par évoluer vers un équilibre entre notre dépendance envers Air Canada et l'accroissement du choix d'autres transporteurs canadiens. De l'autre côté, agir dès maintenant : il faut définir une nouvelle politique-cadre pour ouvrir le marché de l'aviation au commerce libéralisé.

De nouvelles possibilités ne sont pas sans danger. Il est difficile pour toute industrie de passer d'un marché protégé à un marché ouvert. Certains transporteurs peuvent s'affaiblir ou ne pas survivre à la transition. Tout dépend du choix des consommateurs et de l'aptitude des transporteurs à s'adapter au nouveau marché si certains survivent, si certains prospèrent et si certains font faillite. Le potentiel d'une grande réussite ne vient qu'avec un grand risque.

Élaboration d'une nouvelle politique-cadre

Si la libéralisation est la meilleure approche pour le Canada, la prochaine question est de savoir quelle est la meilleure stratégie pour y parvenir. Deux avenues différentes sont possibles. La première consiste à libéraliser les accords existants progressivement, en procédant par petites étapes. La deuxième façon – et à mon avis, la meilleure – consiste à partir d'une toile vierge et de brosser le tableau d'une nouvelle politique-cadre qui serve d'abord les intérêts du Canada et qui définisse un programme novateur et de grande envergure pour les services de transport aérien.

Libéralisation du transport intérieur et du transport international : deux côtés d'une même médaille

Le Canada fait présentement la distinction entre la politique « intérieure », qui peut être décidée par le gouvernement fédéral de façon indépendante, et la politique « internationale », qui exige une entente internationale. Comme les passagers ne voyagent pas en suivant les rubriques des politiques mais plutôt leurs propres itinéraires, il y a beaucoup de chevauchement dans la réalité entre les services de transport aérien « intérieurs » et « internationaux ».

Le marché intérieur soutient le marché international, et vice-versa. Dans un monde qui rétrécit au point où on peut faire des affaires dans un pays et vivre dans un autre, où une personne peut tout aussi bien visiter des parents à Hong Kong qu'à Regina, les distinctions entre « intérieur » et « international » deviennent artificielles et non pertinentes. C'est pourquoi nous nous penchons sur les options de libéralisation dans la section suivante comme un ensemble homogène plutôt que comme deux séries secondaires de politiques intérieures ou de politiques internationales.

Points à négocier

Chaque avenue de la libéralisation doit être explorée à l'intérieur d'une nouvelle politique-cadre. Les changements peuvent aller de très importants : propriété étrangère de transporteurs canadiens, à relativement modestes : étendre l'accès des transporteurs étrangers au trafic intérieur (cabotage). La clé n'est pas de savoir si les changements sont importants ou modestes, mais s'ils servent des buts canadiens.

Chemins de la libéralisation : propriété étrangère

Une façon d'améliorer le potentiel de concurrence est de permettre la propriété étrangère de transporteurs canadiens. Aussi appelé « droit d'établissement » ou « présence commerciale », ce modèle de propriété exige une direction au Canada qui entraîne des investissements au Canada : sièges sociaux, emplois, etc. De même, cette option permettrait également aux transporteurs étrangers d'acheter des parts majoritaires d'un transporteur intérieur. Toutefois, un transporteur intérieur appartenant à des intérêts étrangers ne pourrait concurrencer Air Canada sur un pied d'égalité. Le Canada n'accorderait pas de droits de desserte internationaux à une société aérienne appartenant à des intérêts étrangers et exploitant des services intérieurs, tant parce que la législation en vigueur l'interdit, que parce que le partenaire de l'accord bilatéral pourrait trouver cette pratique inacceptable. Toutefois, il serait possible d'assurer des correspondances inter-transporteurs ou d'exploiter

des vols à codes partagés avec d'autres transporteurs internationaux, ce qui constituerait un choix de remplacement à Air Canada et au réseau Star Alliance.

Un transporteur exploité à partir du pays, peu importe à qui il appartient, offre de nombreux avantages fondamentaux pour le Canada. L'entreprise et ses employés paient des impôts canadiens et vivent (et dépensent) dans nos collectivités. Il est vrai que les décisions seraient prises sur le plan commercial, sans intégrer les stratégies sociales, mais nous connaissons déjà cette situation dans le cas des transporteurs canadiens et même dans le cas des entreprises privées canadiennes en général.

Un autre avantage potentiel est celui que connaîtraient les transporteurs de troisième niveau qui souhaitent jouer le rôle de transporteurs d'apport pour un réseau. Une société aérienne intérieure appartenant à des intérêts étrangers qui auraient des ramifications internationales pourrait être intéressée à développer un apport régional. Cela pourrait accroître les occasions de concurrence sur les liaisons régionales et fournir aux plus petits transporteurs un partenariat autre que celui d'Air Canada/Star Alliance.

Une autre avenue, moins radicale, consisterait à accroître le pourcentage prévu dans les dispositions sur la propriété étrangère, qui passerait ainsi de 25 % à 49 %. Certains estiment que cette augmentation aurait des effets positifs sur l'aptitude des transporteurs canadiens à accroître l'investissement et à construire des alliances. D'autres s'inquiètent de ce qui serait une façon détournée de permettre le contrôle des transporteurs canadiens. Somme toute, il est très probable que cette disposition ne changerait pas grand-chose au départ, et qu'elle pourrait offrir certaines nouvelles options et possibilités dans l'avenir.

Chemins de la libéralisation : amélioration des accords bilatéraux

À titre provisoire, le gouvernement pourrait choisir de garder inchangées les règles de propriété et d'étendre les options concurrentielles en libéralisant les accords bilatéraux existants. Bien que cette méthode ne comporte pas les avantages potentiels pour le Canada reliés aux sièges sociaux ou aux emplois, elle pourrait permettre au secteur du transport aérien d'accéder relativement rapidement à un environnement commercial plus conforme à la situation contemporaine.

Les services de transport aérien international de passagers sont régis par des négociations bilatérales des droits de circulation, d'un gouvernement à l'autre. Le niveau de restriction ou de libéralisation de chacun des quelque 70 accords signés par le Canada varie considérablement. Le Canada a fait preuve d'une approche constante, bien que prudente, à une plus grande libéralisation de ces accords.

La caractéristique première des accords bilatéraux est leur symétrie et le fait qu'ils sont largement fondés sur les stratégies internationales des transporteurs. Si le Canada négocie avec un régime restrictif, l'accord final sera plutôt restrictif, lui aussi.

Un pays engage des négociations parce qu'un (ou plusieurs) de ses transporteurs internationaux est intéressé à un marché. À quelques exceptions près, le Canada n'accordera pas à des transporteurs étrangers plus de liberté au Canada que ce que le gouvernement étranger correspondant est disposé à accorder aux transporteurs canadiens dans son pays, ce qui garantit que les négociations tiennent compte des intérêts des transporteurs canadiens.

Toutefois, déjà en 1994, le gouvernement canadien reconnaissait l'existence d'un « intérêt canadien » plus large qui était en jeu dans les résultats négociés. Dans un document de 1994, ***La politique canadienne sur le transport aérien international*** [9], le gouvernement indiquait que :

> *« Le rôle et le défi du gouvernement consistent à formuler un ensemble précis et cohérent d'objectifs, de stratégies et de politiques qui sert au mieux l'intérêt national. Les objectifs suivants, qui servent au mieux l'intérêt national, sont établis aux fins d'une politique canadienne sur le transport international :*
>
> - *Fournir aux Canadiens un meilleur service aérien international.*
> - *Appuyer nos objectifs au chapitre du commerce international, des affaires et du tourisme.*
> - *Répondre aux besoins des aéroports et des exportateurs.*
> - *Voir à ce que les consommateurs soient protégés et reçoivent tous les renseignements nécessaires pour faire les choix qui conviennent le mieux à leurs besoins en matière de déplacement.*
> - *Créer un environnement qui favorise la croissance de l'industrie du transport aérien. »*

Dans le même document, le gouvernement autorisait, pour la première fois, un accès limité aux transporteurs étrangers même si les transporteurs canadiens n'étaient pas intéressés à servir le marché étranger correspondant en retour. Ces droits étaient limités à deux vols par semaine et excluaient Toronto. Icelandair a été le seul transporteur à profiter de cette option, assurant des vols sur Halifax, et, après plusieurs années de lobbying par Icelandair et la région d'Halifax, était autorisé à exploiter trois vols supplémentaires par semaine (dont deux qui auraient pu desservir Montréal ou Winnipeg). Toutefois, Icelandair a rapidement quitté le marché canadien. Certains ont laissé entendre que la limite de deux vols par semaine était une quasi-garantie d'échec et que cette disposition n'allait pas assez loin pour répondre aux intérêts des consommateurs, favorisant plutôt les intérêts des transporteurs canadiens en général, et ceux d'Air Canada en particulier. Les options de vols supplémentaires étaient donc « trop peu, trop tard ».

---

[9] *La politique canadienne sur le transport aérien international*, TP12276, décembre 1994

Toutefois, c'est un exemple utile de la façon dont le gouvernement du Canada a accordé des droits de circulation à un transporteur étranger et servi des intérêts plus larges. Le service sur l'Islande peut ne pas avoir fait beaucoup pour les transporteurs canadiens, mais il a amené des milliers de personnes à Halifax, non seulement comme touristes, mais aussi comme acheteurs d'un large éventail de produits canadiens haut de gamme.

En 2001, le gouvernement lançait un examen de sa politique de 1994 et un document de travail détaillé était publié en avril de cette année-là, reconnaissant que :

> *« Dans le passé, la méthode canadienne de négociation mettait l'accent sur les intérêts des principaux transporteurs nationaux, tandis que les efforts déployés maintenant visent à établir un équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes, des aéroports, des collectivités canadiennes et des consommateurs. En fonction de ces intérêts, le Canada négocie de plus en plus d'accords bilatéraux qui prévoient un échange élargi des droits et un assouplissement de la réglementation. Les nouvelles perspectives de service et la diminution de l'intervention gouvernementale dans les choix commerciaux des transporteurs ont pour objet d'accroître la concurrence et d'améliorer l'efficience des marchés. »* [10]

Dans le même document, le gouvernement reconnaissait aussi que :

> *« [...] l'administration d'une nouvelle politique sur le transport aérien international serait plus facile et prêterait moins à controverse si les objectifs tenaient compte de la nécessité d'adopter une plus grande libéralisation et précisaient la façon d'établir un équilibre entre les intérêts de tous les intervenants. »*

Malheureusement, le suivi du processus de consultation a été retardé à la suite des événements du 11 septembre. Outre une annonce récente (mai 2002), qui permet maintenant à tous les transporteurs canadiens de présenter une demande en vue d'exploiter des services internationaux réguliers, peu importe l'importance des marchés de transport aérien, le gouvernement a affirmé que :

> *« D'autres questions soulevées, telles que la libéralisation de l'approche du Canada envers des négociations aériennes bilatérales, seront étudiées lorsque l'industrie canadienne du transport aérien se sera complètement remise du ralentissement économique récent et des événements du 11 septembre 2001. »* [11]

Sur le plan pratique, il est probable qu'Air Transat soit le seul transporteur en position de profiter de la nouvelle politique. Ce qui est plus inquiétant, c'est que nous ne savons pas combien de temps il faudra à l'industrie du transport aérien pour se rétablir (ni exactement ce que « rétablissement » signifie dans ce contexte). Si le gouvernement attend des conditions idéales, nous pourrions attendre encore

---

[10] *Politique du Canada sur les services aériens réguliers internationaux – Questions à étudier*, 2001

[11] Communiqué de presse de Transports Canada n° H051/02, 21 mai 2002 : *Le ministre des Transports annonce une nouvelle politique pour les services aériens réguliers internationaux*

longtemps avant de poursuivre une politique qui assure un équilibre entre tous les besoins des groupes d'intérêt et qui permette un régime plus libéralisé.

Chemins de la libéralisation : Ciels ouverts

Les accords bilatéraux offrent beaucoup de latitude en ce qui a trait au degré de libéralisation entre deux pays. Par exemple, depuis 1995, l'accord « Ciels ouverts » est en vigueur entre le Canada et les États-Unis. Tous les transporteurs canadiens et américains sont autorisés à exploiter des vols sur toutes les liaisons transfrontalières, sans restriction. Toutefois, le cabotage, ou droit des transporteurs étrangers à assurer du trafic intérieur, n'est pas permis.

Malgré cette limitation, le trafic transfrontalier est passé de 13,6 millions de passagers en 1994 jusqu'à près de 20 millions en 1999. [12] Le service transfrontalier a augmenté, passant d'un total de 136 liaisons desservies en 1996 à 186 en 1999. Les transporteurs canadiens en ont profité tout autant que les transporteurs américains. En 1995, 70 transporteurs canadiens et 66 transporteurs américains assuraient des liaisons transfrontalières. En 1999, ces chiffres avaient augmenté à 96 transporteurs canadiens et 90 transporteurs américains. [13] Bien que le marché transfrontalier Canada-États-Unis soit peut-être unique sous certains aspects, des avantages équivalents pourraient découler d'accords semblables, ou même plus libéralisés, que nous pourrions conclure avec d'autres pays. De même, le Canada et les États-Unis pourraient étendre leur version actuelle des « Ciels ouverts » pour y inclure le cabotage.

Toutefois, une libéralisation accrue, par exemple par l'octroi de droits de cabotage aux transporteurs étrangers, est d'une utilité limitée à moins de s'inscrire dans le contexte plus large d'une politique commerciale libéralisée du transport aérien.

Chemins de la libéralisation : options multilatérales

Tandis que l'industrie du transport aérien connaît encore des négociations bilatérales, le reste de l'économie semble se diriger vers un monde commercial « sans frontières », fondé sur des mécanismes régionaux comme l'ALENA ou sur des mécanismes mondiaux, comme l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Ces dernières annees, on a reconnu que l'industrie du transport aérien était en retard sur son siècle, et un certain mouvement s'est opéré vers des accords

[12] Source : *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001
[13] Transports Canada, Direction générale de la politique du transport aérien

multilatéraux. L'Union européenne jouit maintenant d'un « espace aérien commun » qui permet les fusions et les prises de contrôle transfrontalières de compagnies aériennes et permet aux transporteurs aériens d'un État membre de créer des filiales dans d'autres États membres. Le gouvernement américain a conclu un accord multilatéral d'ouverture des espaces aériens avec quatre pays de l'Asie-Pacifique.

Le gouvernement canadien semble envisager plus sérieusement les options multilatérales et a récemment publié un document de consultation sur les services de transport aérien dans le cadre de l'AGCS, qui invite aux observations sur le caractère souhaitable de l'inclusion d'une plus vaste gamme de services de transport aérien et d'États.

> *« On passera en revue l'exclusion actuelle des droits de trafic et des services liés à l'exercice de ces droits (p. ex., l'inclusion des services aériens réguliers et non réguliers, la navigation aérienne et l'exploitation des aéroports). Les membres examineront également les moyens d'appliquer éventuellement l'AGCS au transport aérien. Si des changements importants sont mis en œuvre, cela pourrait se traduire par un abandon progressif du cadre bilatéral actuel. »* [14]

De même, des groupes commencent à réfléchir à des « espaces aériens communs » dans d'autres régions du monde. On a notamment songé à la formation d'un espace aérien transatlantique commun (TCAA) entre les États-Unis et l'Europe, proposition qui a été avancée par l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne. [15]

Bien que le TCAA soit encore loin d'être concrétisé, il serait intéressant de s'attarder aux avantages et aux inconvénients de ce projet, dans une perspective canadienne, pour voir s'il mérite que nous y travaillions ou que nous le défendions sérieusement. Comme l'a indiqué le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, malgré le peu de soutien à ce stade pour le TCAA, *« le Canada ne peut se permettre de ne pas être partie à tout accord futur, étant donné les liens solides qu'il a établis avec les États-Unis et certains États membres de l'UE »*. [16]

Chemins de la libéralisation : équilibrer les avantages pour les transporteurs et pour les Canadiens

Le Canada a le loisir d'agir unilatéralement lorsqu'il le fait clairement dans l'intérêt des Canadiens. Toutefois, dans la pratique, les interventions unilatérales sont

---

[14] Services 2000, Services de transport aérien, *Document de consultation rédigé en prévision des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au sujet de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)*, préparé par Transports Canada

[15] *Towards A Transatlantic Common Aviation Area*, AEA, http://www.aea.be/Topics&Views/FramePage_topics.htm

[16] Source : *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

controversées. La libéralisation du commerce est à l'avantage des Canadiens parce qu'elle agit de deux façons : elle offre plus de choix aux consommateurs et permet aux entreprises canadiennes une expansion sur des marchés internationaux plus importants. L'expansion des entreprises canadiennes dans le monde permet de créer plus d'emplois ici, au pays.

En principe, j'appuie les accords réciproques. Ils sont plus équitables pour le secteur d'activités touché. Ils fournissent aux négociateurs canadiens plus de « munitions ». Ils renforcent les possibilités commerciales des entreprises canadiennes. Dans un monde idéal, tous les accords de libéralisation devraient être symétriques.

Aussi importante que soit la réciprocité, elle n'est pas tout. Nous ne pouvons pas mesurer la valeur de l'industrie du transport aérien pour le Canada seulement par le nombre de billets qu'elle vend. Les compagnies aériennes font plus que de fournir du transport. Elles permettent également la croissance d'autres secteurs d'activités. Depuis le vol inaugural d'Icelandair en 1996, ce transporteur a aidé à générer plus de 14 millions de dollars en rentrées touristiques pour la Nouvelle-Écosse, d'après le gouvernement de cette province. Les chiffres n'arrêtent pas là. En 2001, les voyageurs étrangers au Canada ont généré plus de **14 milliards de dollars** en dépenses d'hébergement, de nourriture et de breuvages, d'achats au détail et d'autres produits.[17] Ces dépenses influent directement sur les populations de tout le Canada, dans les grandes entreprises comme les petites.

Ce qui nous mène à un principe d'échange d'avantages pour les Canadiens plutôt que pour les transporteurs. Le gouvernement a déjà reconnu le besoin d'inclure les « intérêts canadiens communs » plus larges dans le contexte des négociations de services aériens internationaux et d'équilibrer ces intérêts avec ceux des transporteurs canadiens. Cette inclusion peut mener à des mesures unilatérales du Canada, à l'occasion : lorsque les avantages de la « valeur » échangée sont évidents pour les consommateurs, par exemple, lorsqu'ils n'ont aucune conséquence sur l'industrie du transport ou lorsque les intérêts du transporteur sont clairement subordonnés à un avantage plus grand.

Une autre circonstance où le Canada pourrait vouloir agir unilatéralement serait si l'ensemble des transporteurs étaient en mesure d'exercer trop d'influence sur les projets du gouvernement en matière de commerce. Le gouvernement doit toujours être libre de négocier des accords qui soient à l'avantage des Canadiens, peu importe si le secteur canadien du transport aérien était « à bord » ou non, à court terme. Par exemple, je crois que le gouvernement du Canada a négocié l'accord Ciels ouverts de 1995 avec les États-Unis sans beaucoup de soutien de la part des

[17] Statistique Canada, Système des comptes nationaux, *Indicateurs nationaux du tourisme, Estimations du premier trimestre 2002*, numéro au catalogue : 13-009-XIB

transporteurs, au départ. Il serait malheureux que de telles occasions soient perdues simplement à cause de la trop grande importance accordée aux stratégies commerciales immédiates des compagnies aériennes et plutôt qu'aux conséquences à long terme plus larges pour les consommateurs et pour les Canadiens.

Interlocuteurs de négociations de libéralisation du transport aérien

Nous devrions d'abord regarder les États-Unis, notre plus important partenaire commercial et le plus important marché de services aériens du monde. Ce ne sera toutefois pas un processus facile, car les États-Unis ont des restrictions semblables à celles du Canada sur la propriété étrangère et sur les transporteurs étrangers desservant des lignes aériennes intérieures aux États-Unis. Pratiquement rien n'indique que cette politique soit en cours de révision par le gouvernement américain. Toutefois, cela pourrait changer, car au moins un grand transporteur, American Airlines, a demandé publiquement un accord commercial plus ouvert en matière de services aériens entre le Canada et les États-Unis. Don Carty, président et chef de la direction d'AMR (et ancien président des Lignes aériennes Canadien International) affirmait récemment, devant la Chambre de commerce de Vancouver :

> *« Dans un contexte traditionnel, David Collenette, ministre fédéral des Transports, avait raison lorsqu'il affirmait récemment que les transporteurs américains hésiteraient devant le principe de l'abolition des limites à la propriété transfrontalière et d'autorisation du cabotage réciproque... mais le vent a tourné et je crois qu'un consensus se dégage rapidement parmi les compagnies aériennes américaines en faveur d'une libéralisation complète de l'aviation commerciale entre nos deux pays – en dépit du fait que cela signifiera plus de concurrence pour nous. Non seulement cette libéralisation complète facilitera-t-elle l'accroissement du service et même du commerce entre nos deux pays, mais elle injectera également une concurrence indispensable sur beaucoup de marchés intérieurs. »* [18]

Il est à espérer que les observations de M. Carty marqueront le début d'un programme novateur et progressiste et aideront à jeter les bases d'un nouvel accord plus libéralisé entre nos deux pays.

Aussi important que sont les États-Unis, ils ne sont pas notre seul partenaire commercial. Par exemple, le Canada devrait également négocier des libertés de l'air avec le marché commun de l'aviation de l'UE et avec nos partenaires commerciaux clés de l'Asie-Pacifique, ainsi qu'avec d'autres pays, dans la mesure où elles pourraient servir les intérêts canadiens.

[18] Allocution de Don Carty, président et chef de la direction d'AMR, Chambre de commerce de Vancouver, 27 juin 2002

1.0 Recommandations à propos de la politique du transport aérien : Libéralisation

Généralités :

1.1 Que le gouvernement du Canada crée une nouvelle politique-cadre « faite pour le Canada » pour libéraliser complètement le marché concurrentiel des services aériens à destination du Canada et à l'intérieur du pays, permettant de créer une industrie efficace et viable du transport aérien qui connaisse une solide concurrence intérieure et internationale et satisfasse les besoins de tous les Canadiens.

1.2 Que le gouvernement fasse tout en son pouvoir pour conclure des accords réciproques, mais qu'il soit préparé à libéraliser des services aériens sans avantage réciproque direct ou immédiat pour les transporteurs, advenant un avantage évident pour les Canadiens et les consommateurs, et là où la libéralisation n'a aucune conséquence sur l'industrie du transport ou là où les intérêts des transporteurs sont clairement subordonnés à un avantage plus grand.

Propriété étrangère :

1.3 Que le gouvernement du Canada libéralise les règles de propriété actuelles pour permettre la propriété étrangère de transporteurs canadiens exploitant des vols intérieurs et un niveau de propriété à 49 % des transporteurs internationaux.

Libéralisation internationale :

1.4 Que le gouvernement du Canada poursuive et accélère avec rigueur un programme de libéralisation du régime bilatéral.

1.5 Que le gouvernement du Canada travaille à conclure des accords de services aériens libéralisés avec des partenaires multinationaux clés et qu'il planifie l'établissement d'espaces aériens communs.

Déréglementation intérieure

Par une série de mesures entre 1970 et 1988, le gouvernement est passé de la réglementation totale de l'industrie intérieure du transport aérien à une déréglementation économique complète, conservant la réglementation des questions de sécurité. Avant la déréglementation, le gouvernement canadien décidait si de nouveaux transporteurs pourraient accéder au marché, des liaisons que les transporteurs pourraient (et ne pourraient pas) exploiter et du prix (élevé ou faible) que les transporteurs pourraient exiger de leurs clients. Air Canada était une société d'État, gérée par le gouvernement fédéral.

Les consommateurs n'avaient aucun rôle direct dans la définition du niveau de service, ni aucune influence sur les prix. C'est Ottawa qui en décidait, dans le cadre d'audiences tenues par un organisme gouvernemental de réglementation. À mesure que l'industrie de l'aviation civile mûrissait et que la demande croissait, la réglementation gouvernementale, plutôt que de protéger les consommateurs, ne semblait servir qu'à protéger les transporteurs des réalités du marché. Le gouvernement s'est retrouvé dans une situation sans gains, se perdant en conjectures devant un marché en mutation rapide, utilisant un outil très médiocre : un processus bureaucratique lent et compliqué.

La déréglementation visait à permettre aux transporteurs eux-mêmes de réagir directement aux conditions du marché, sans autorisation préalable du gouvernement, et de remettre les décisions sur les prix et sur l'achat aux mains des personnes directement intéressées à la transaction : les compagnies aériennes et leurs clients. La déréglementation, malgré ce que prétendent ses défenseurs les plus enthousiastes, n'entraîne pas de façon évidente une réduction des prix et un accroissement des choix. Toutefois, elle rend ces objectifs beaucoup plus réalisables qu'il n'aurait été possible dans un environnement réglementé.

Aujourd'hui, ce sont les compagnies aériennes qui surveillent le marché, et non les législateurs. Les transporteurs vont là où ils peuvent faire de l'argent, une décision complexe qui s'appuie non seulement sur le niveau de demande, mais aussi sur les coûts internes, le type de matériel disponible pour desservir la liaison, les concurrents sur cette liaison et d'autres facteurs. Il est sans cesse plus improbable, et plus inapproprié, de s'attendre à ce qu'un transporteur, Air Canada comprise, offre des services sur des liaisons qui lui font perdre de l'argent.

La déréglementation a facilité l'entrée des transporteurs sur le marché et leur a permis d'offrir exactement ce que les consommateurs veulent pour le moment. Aujourd'hui, il se trouve que les consommateurs veulent des services simplifiés à bas prix, qui représentent actuellement 36 % du marché, une part qui va croissant.

Canada 3000 qui avait environ 11 % de la capacité intérieure en sièges-kilomètres en juillet 2001 a été remplacée, en moins d'un an, par WestJet, Air Transat, Tango d'Air Canada et les plus récents entrants dans nos cieux : Skyservice/Conquest, qui assure des services affrétés, et deux nouveaux transporteurs réguliers, Jetsgo et CanJet.

Bien qu'une industrie du transport aérien déréglementée présente de nombreux avantages, cette liberté économique n'est pas sans conséquence. De nouvelles occasions signifient également de nouveaux risques, plus grands. Les transporteurs ne sont pas protégés d'une concurrence agressive, mais seulement des prédateurs évidents. Des plans d'entreprise faibles ou des erreurs de gestion les rendent rapidement vulnérables, et parfois de façon fatale. Il n'y a aucun filet d'arrêt gouvernemental et les transporteurs sont laissés à eux-mêmes pour survivre dans un marché hautement complexe et volatil. Surtout dans le cas des petites collectivités, la déréglementation permet aux transporteurs d'abandonner un marché s'il ne s'avère pas rentable – laissant certains, potentiellement, sans aucun service de transport aérien. La déréglementation empêche également le gouvernement d'utiliser l'accès au service aérien comme outil de politique économique ou sociale. Qui plus est, l'idée que la déréglementation mènerait à un état permanent de pleine concurrence pour toutes les régions a été rejetée par le marché lui-même.

Comme nous n'avons pas assisté à l'avènement de la pleine concurrence, certains voient la déréglementation comme un échec. Les services concurrentiels se sont accrus, mais Air Canada exploite encore trois sur quatre kilomètres de services aériens au Canada. Air Canada domine, pourtant elle n'est pas tenue de servir les Canadiens, sauf là où elle choisit de le faire. Néanmoins, les Canadiens dépendent massivement d'Air Canada pour les relier à d'autres collectivités et pays. Certains voudraient que le gouvernement force Air Canada à libérer de la capacité pour les autres transporteurs ou qu'il en fasse à nouveau une société d'État contrôlable.

Je crois que de telles mesures finiraient par nuire aux Canadiens. Nous avons éliminé la réglementation économique parce que l'industrie du transport aérien avait mûri et n'avait plus besoin d'une supervision paternaliste d'Ottawa. Vers la fin de l'ère de la réglementation, le processus d'établissement des taux des liaisons et de la capacité était devenu onéreux. On disait, en boutade, qu les seuls qui y gagnaient étaient l'armée d'avocats employés par les transporteurs pour défendre leurs causes devant la Commission canadienne des transports.

D'après notre expérience, la réglementation gouvernementale de l'industrie du transport aérien génère l'inefficacité et la lenteur, s'avère exagérément interventionniste et retire aux consommateurs le pouvoir de choisir. Elle enlève également tout encouragement aux transporteurs d'innover, de s'améliorer ou de

livrer concurrence. Dans la réalité, le secteur du transport aérien est extrêmement fluide. Les transporteurs doivent faire preuve d'ingéniosité, prendre des risques, réduire leurs coûts et accroître leurs rentrées. Une re-réglementation imposerait un environnement statique, qui offrirait probablement un niveau minimal de services coûteux et médiocres.

Deuxièmement, rien ne garantit que, même avec l'intervention gouvernementale la plus radicale, les Canadiens seraient mieux servis. Des décisions pourraient être prises en fonction de facteurs politiques à court terme plutôt qu'en fonction d'objectifs de politique à long terme. La pente entre l'intervention gouvernementale et les manigances gouvernementales est glissante et subjective. Plutôt que de traiter directement avec les compagnies aériennes, les Canadiens seraient assujettis aux « caprices » des organismes gouvernementaux de réglementation. Troisièmement, la réglementation n'assure absolument pas la réussite d'un transporteur ou de l'autre. Certains d'entre eux pourraient encore faire faillite ou avoir besoin que le gouvernement les tire d'embarras, et certaines localités pourraient se retrouver sans service même dans un régime réglementé.

Enfin, le monde a changé depuis 30 ans. À mon avis, la re-réglementation de l'industrie canadienne du transport aérien représente un énorme pas en arrière. Cela voudrait dire que nous, les Canadiens, sommes trop faibles pour soutenir une industrie du transport aérien indépendante par notre propre pouvoir de consommation, que nous sommes dépassés par notre géographie et que nous ne pouvons obtenir des services aériens que si notre gouvernement nous les donne. Je trouve ces arguments spécieux et insultants.

Tout d'abord, la plupart des Canadiens ne sont ni isolés, ni éloignés. Les plus récents chiffres du recensement de Statistique Canada montrent que près de 80 % des Canadiens vivent dans des centres urbains de 10 000 personnes ou plus et que 51 % habitent l'une des quatre grandes régions urbaines : les Basses Terres du Fraser en Colombie-Britannique et le sud de l'île de Vancouver, le corridor Calgary-Edmonton, la région élargie du « Golden Horseshoe » dans le sud de l'Ontario et Montréal et ses environs. On estime que plus de 80 % des Canadiens habitent à deux heures d'un aéroport offrant des services réguliers. Avec l'exception possible de certaines localités nordiques et d'autres régions éloignées, nous avons, en majorité, surmonté notre destin géographique et relevé avec succès le défi de construire notre nation par des canaux de transport est-ouest. L'idée voulant que la demande canadienne de services aériens soit si faible que les transporteurs n'auraient aucun intérêt sur de nombreux marchés est également difficile à croire.

Comparativement à d'autres pays, les Canadiens sont un groupe itinérant, arrivant au 7e rang dans le monde pour le nombre de passagers-kilomètres parcourus, au

7e rang pour le nombre de passagers par habitant et au 4e rang tant pour le nombre de passagers-kilomètres par habitant que pour le nombre de passagers-kilomètres par tranche de 1 000 $ du PIB. [19] En 2001, les Canadiens ont dépensé beaucoup – 12,6 milliards de dollars – en services aériens de passagers. [20]

Bien que ces données ne révèlent pas toute la situation, elles viennent soutenir l'affirmation que les Canadiens sont en général des consommateurs urbains, qui, malgré les dimensions du pays et sa population modeste, dépensent d'importants montants pour les services aériens de passagers et sont très nombreux à prendre l'avion, même en comparaison avec d'autres pays.

Cette position en faveur de la déréglementation ne méconnaît pas les problèmes qui restent à résoudre, ou ceux qui ont été causés par la déréglementation. Elle avance simplement que la déréglementation, tout bien considéré, est un outil plus utile en général pour les Canadiens qu'un régime de réglementation. Les problèmes que pose la déréglementation, c'est-à-dire les services aux petites localités et aux régions éloignées, l'instabilité du marché et le maintien de la dominance d'Air Canada, peuvent être réglés plus efficacement par d'autres moyens. Des recommandations à cet effet sont formulées dans d'autres sections du présent rapport.

2.0 Recommandation à propos de la politique du transport aérien : Déréglementation

2.1 Que le gouvernement du Canada maintienne sa politique de déréglementation intérieure, qu'il ne re-réglemente pas le secteur du transport aérien en général, ni Air Canada en particulier, et qu'il cherche à aborder les problèmes découlant d'un environnement axé sur les forces du marché par d'autres moyens plus efficaces.

Le gouvernement devrait-il « stabiliser » l'industrie du transport aérien?

L'industrie du transport aérien est, et a été, hautement instable. Des transporteurs ont laissé des passagers en plan. Des employés ont perdu leur emploi. Des compagnies aériennes ont été créées et ont disparu presque aussi vite. Tout cela génère un environnement incertain non seulement pour les transporteurs aériens,

[19] Sources : Trafic aérien – Rapport statistique annuel de l'OACI; Population – DRI_WEFA; PIB – OECD, renseignements fournis par Transports Canada

[20] Statistique Canada, Système des comptes nationaux, *Indicateurs nationaux du tourisme, Estimations trimestrielles*, numéro au catalogue : 13-009-XIB

leurs employés et leurs passagers, mais aussi pour les entreprises, notamment dans le domaine du tourisme, et pour les investisseurs. C'est pourquoi certains ont demandé la création d'un programme gouvernemental de stabilisation pour les transporteurs.

Toutefois, cette idée pose certains problèmes, à commencer par le faux sens de sécurité qu'elle engendre. Le gouvernement américain a institué un programme de garantie de prêts de 10 milliards de dollars après les événements du 11 septembre. Même avec ce programme, rien n'est assuré pour l'avenir et le bruit court qu'au moins un transporteur américain tombera sous le coup du « chapitre 11 » au cours des prochaines semaines. S'il y en a un, il est possible qu'il y en ait d'autres.

Bien que le gouvernement et le ministre aient été l'objet de critiques sévères lorsque Canada 3000 a fait faillite, je crois que leur réaction était appropriée, bien qu'impopulaire auprès de certains groupes. Faire l'aumône à une entreprise malade tend à masquer la maladie, non à la soigner, tout comme si on traitait une jambe brisée avec des calmants plutôt qu'avec un plâtre. On peut soutenir que si Air Canada avait reçu la protection qu'elle demandait publiquement dans les jours qui ont suivi le 11 septembre, rien ne l'aurait incitée à mettre en œuvre des réformes radicales à sa structure de coûts et à sa gamme de produits. Il n'y aurait pas eu d'Air Canada « nouvelle et améliorée », simplement « le même vieux » transporteur, dépendant du gouvernement pour calmer ses maux.

Le gouvernement, à juste titre, a imposé des exigences strictes à Canada 3000, même si cela signifiait un recul temporaire de sa propre solution concurrentielle du « fait au Canada ». Le gouvernement ne peut offrir l'argent des contribuables à des entreprises privées qu'avec des exigences rigoureuses, moyennant des avantages pour les Canadiens. La meilleure intervention gouvernementale doit être proactive, et non réactive. Le gouvernement doit s'assurer que l'environnement est adapté pour les nouveaux entrants, que les exigences d'entrée ne sont ni trop rigoureuses, ni trop souples, que les transporteurs ont un accès raisonnable à des capitaux, que les coûts d'utilisation reliés aux services aériens ne rendent pas ce mode non concurrentiel et que l'économie croît. En d'autres mots, toute intervention gouvernementale qui contribue à la santé de l'économie et de l'industrie du transport aérien mènera à une plus grande stabilité du secteur, sans qu'il ne faille des programmes spéciaux pour tirer les entreprises du pétrin. L'assistance gouvernementale directe ne devrait être envisagée qu'à titre exceptionnel. Le gouvernement ne devrait intervenir qu'après avoir exploré toutes les autres avenues, et même dans ce cas-là, seulement pour éviter que les Canadiens, et non les entreprises, subissent des torts.

Le principe de l'utilisateur-payeur est-il à l'avantage de l'utilisateur?

Depuis plus de 30 ans, le gouvernement du Canada a évolué vers la commercialisation des transports, proposée d'abord par la Commission MacPherson en 1961.

C'était là un des principes sous-jacents de la déréglementation et d'un appui accru sur les forces du marché. Une partie du processus a été la cession des installations d'infrastructure du transport aérien (c.-à-d. les aéroports) et l'introduction de redevances d'utilisation, dont certaines découlaient non seulement des politiques gouvernementales mais aussi du besoin du gouvernement de contenir les dépenses et de réduire son déficit et sa dette. Aujourd'hui, le gouvernement du Canada a cédé la plupart des coûts reliés à l'aviation commerciale aux usagers du réseau de transport aérien : les compagnies aériennes, les aéroports et, bien entendu, les passagers. Ces redevances, ainsi que les taxes existantes, ont des conséquences sur ce que les consommateurs doivent payer et, si elles sont trop déraisonnables, sur les niveaux de demande et sur la viabilité des aéroports, ainsi que sur l'ampleur et le type de concurrence intérieure sur le marché.

Bien qu'une politique de « l'utilisateur payeur » ait du sens sur le plan économique dans l'ensemble, elle a soulevé trois problèmes, qui restent à résoudre. Ces questions touchent les objectifs déclarés du gouvernement relatifs à l'abordabilité de l'industrie du transport aérien et sa sensibilité aux besoins des usagers et de leurs collectivités. Ces problèmes sont les suivants :

- Premièrement, comment pouvons-nous gérer et faire connaître le montant des redevances, des droits et des taxes de façon transparente et équitable, pour que les passagers soient informés du prix total d'un voyage par avion avant l'achat?

- Deuxièmement, existe-il suffisamment de mécanismes pour veiller à ce que les redevances d'utilisation et les taxes soient appliquées de façon transparente et équitable?

- Troisièmement, après avoir suivi une politique de l'utilisateur-payeur pendant de nombreuses années, le temps est-il venu pour le gouvernement du Canada de réexaminer à la fois les conséquences et l'à-propos de toutes ces redevances d'utilisation et taxes?

Veiller à ce que les redevances d'utilisation soient équitables et transparentes

Le droit pour la sûreté des passagers des transporteurs aériens semble être la goutte proverbiale qui a fait déborder le vase. Il a créé une tempête publique non

seulement à propos de ce droit en particulier, mais à propos de toutes les redevances appliquées au prix de base d'un billet d'avion. WestJet en a souligné les effets avec sa publicité audacieuse et sarcastique « *Ridiculous Fares, Ridiculous Fees* » (prix ridicules, redevances ridicules), qui montrait qu'un prix spécial aller-retour de 6 $ était gonflé jusqu'à plus de 80 $ de coûts réels pour les consommateurs en raison des redevances, des taxes et des droits.

Deux problèmes sont reliés à ces droits : l'un concerne la quantité, le coût et la reddition des comptes. Le deuxième est l'équité du processus par lequel les consommateurs sont informés de l'application de redevances et du montant qui vient ainsi s'ajouter au prix d'un billet.

À l'heure actuelle, les coûts suivants s'ajoutent à la plupart des billets, sinon tous :

Les divers paliers de gouvernement ajoutent :

- le droit pour la sûreté des passagers aériens (12 $ pour un aller simple en Amérique du Nord);
- la taxe fédérale sur les biens et services;
- une taxe de vente ou une taxe de vente harmonisée, selon le cas, dans certaines provinces.

Les compagnies aériennes ajoutent :

- les redevances de NavCan (ce ne sont pas des frais directs imposés aux passagers, mais aux compagnies aériennes. Toutefois, la plupart des compagnies aériennes en font état séparément dans la ventilation de leur prix de base);
- un supplément pour carburant (certaines compagnies seulement);
- un supplément d'assurance, à quelques exceptions près, pour aider à absorber l'augmentation des coûts d'assurance en aviation.

Certains aéroports ajoutent :

- les frais d'amélioration aéroportuaire ou des redevances d'utilisation, perçus soit sur le billet, soit sur place à l'aéroport.

Certains agents de voyages ajoutent :

- des frais de service qu'ils facturent à leurs clients, car les commissions versées par les compagnies aériennes ne couvrent parfois plus le coût de l'émission du billet.

Le problème empire du fait que les coûts supplémentaires ne sont pas indiqués dans la publicité et ce n'est souvent que lorsque le client potentiel entame le processus d'achat qu'il est informé en détail de ces frais. Pour ajouter à la complexité, tandis que certains de ces coûts sont indiqués séparément du prix du billet, de façon tout à fait justifiable, comme dans le cas de l'exigence légale de faire état de la TPS ou de la TVH, d'autres semblent être indiqués simplement pour faire paraître le prix de base moindre qu'il ne l'est en réalité. Par exemple, on peut supposer que les frais de carburant font partie des coûts du transport aérien. Y a-t-il un contrôle adéquat sur ce qu'un transporteur déclare comme « supplément pour carburant » par opposition au coût du carburant intégré au prix du billet? La même allégation a été faite par NavCanada à propos de ses redevances de contrôle de la circulation aérienne facturées aux compagnies aériennes, mais indiquées comme des redevances du passager sur le billet.

Chaque percepteur de droits défend ceux-ci avec véhémence, ce qui peut se justifier. Toutefois, cette attitude passe sous silence leur effet cumulatif. En fin de compte, tous ces droits ne sont perçus que dans une seule poche : celle du passager. Les compagnies aériennes ne veulent pas être « blâmées » pour des redevances qui ne sont pas les leurs et veulent que les droits qui ne leur sont pas attribuables soient indiqués en détail. La même chose s'applique aux détaillants d'essence qui ventilent le coût d'un litre d'essence, indiquant le pourcentage perçu par les divers paliers de gouvernement, à la pompe. Toutefois, le coût réel pour les automobilistes, c'est-à-dire le prix total par litre, est celui qui est affiché bien en vue sur les panneaux, et c'est celui auquel les consommateurs s'intéressent le plus.

Le contraire est aussi vrai maintenant pour les billets d'avion. La publicité fait clairement état de ce que le transporteur considère comme étant le « prix de base », avec la mention « des redevances, des frais et des taxes s'appliquent » en petits caractères. Ce n'est qu'au moment de se renseigner davantage, soit auprès d'un agent de voyages, soit auprès du transporteur, que les coûts supplémentaires sont révélés aux passagers.

Certains s'inquiètent de ce que le résultat combiné du choc du prix du billet et du nombre et du coût sans cesse plus élevés des redevances d'utilisation détourne les gens de l'avion au profit d'autres modes. Les voyages court-courriers à bas prix sont

particulièrement vulnérables, et bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions, certaines données commencent à appuyer cette hypothèse.

Le dernier problème est plus complexe et touche l'à-propos des redevances d'utilisation des divers paliers de gouvernement et des autres intervenants. Le droit pour la sûreté des passagers aériens en est un exemple. Veiller à la sûreté des avions et des passagers ne fait pas que protéger ceux-ci : on protège ainsi tous les Canadiens de l'usage des aéronefs civils comme armes de destruction massive. Il faut se rappeler que la première tentative d'attentat au World Trade Centre à New York avait été faite au moyen d'un camion d'explosifs dans le stationnement de l'immeuble. Suivant la logique du droit pour la sûreté des passagers aériens, il serait également opportun de percevoir des droits de sûreté pour les camions ou pour les stationnements. À mon avis, la place prépondérante accordée aux frais de sûreté extraordinaires pour les passagers aériens ne tient pas compte de la réalité de la menace pour tous les Canadiens et impose un fardeau indu et injuste aux passagers aériens.

Les passagers aériens ne sont pas traités comme les voyageurs empruntant d'autres modes. Quand nous circulons sur l'autoroute, l'argent de nos impôts a servi à payer la route, son entretien et le salaire des policiers qui la patrouillent. Même les routes à péage ont des jumelles sans péage. Comme passagers aériens, nous payons les pistes, les aires de trafic, la police et la sûreté. Certaines de ces dépenses sont facturées directement aux passagers, comme les frais d'amélioration aéroportuaire ou le droit de sûreté. D'autres, comme les services de police, sont des dépenses des aéroports qui sont répercutées sur les compagnies aériennes et, en fin de compte, sur les passagers.

Récemment, les médias ont signalé que le gouvernement envisage des injections massives de fonds dans l'infrastructure des transports : 15 milliards de dollars pour la route transcanadienne et 3 milliards de dollars pour des améliorations ferroviaires. Si ces programmes financés par l'argent des contribuables sont mis en œuvre, le gouvernement devrait aussi instituer des programmes semblables pour les aéroports, sinon il risque de compromettre la viabilité de tout le réseau de transport aérien.

3.0 Recommandations à propos de la politique du transport aérien : Redevances d'utilisation

3.1 Que le gouvernement du Canada agisse pour veiller à ce que le prix intégral du voyage par avion soit communiqué de façon claire et transparente aux consommateurs dans la publicité et le matériel promotionnel, dans la mesure du possible, et que si

certains frais ou coûts sont signalés comme éléments distincts (p. ex. TPS/TVH), qu'il y ait une justification claire ou une exigence légale pour un tel procédé.

3.2 Que le gouvernement surveille la prolifération et le niveau de toutes les redevances imposées, y compris le droit de sûreté des passagers aériens, afin d'évaluer l'effet cumulatif de ces frais sur la demande de transport aérien, particulièrement pour les liaisons court-courriers et les voyages à bas prix, et qu'il prenne des mesures correctives au besoin.

3.3 Que le gouvernement du Canada révise ses politiques de redevances d'utilisation et d'utilisateur-payeur et la structure fiscale imposée au secteur du transport aérien pour veiller à ce que ces politiques et frais soient équivalents à ceux des autres secteurs de transport.

3.4 Que le gouvernement du Canada intègre l'infrastructure aéroportuaire à tout programme majeur de financement et d'amélioration des infrastructures de transport.

Politique nationale des transports – Intégration des modes

« Les avantages d'un réseau de transport continu et intégré sont incontestables. Les expéditeurs et les transporteurs tirent parti d'un réseau où leurs marchandises et leur matériel peuvent être échangés rapidement et facilement entre les modes. Les transporteurs peuvent acquérir un avantage concurrentiel en bâtissant des alliances stratégiques qui font baisser les coûts et leur donnent accès à de nouveaux marchés, ce qui leur permet de mieux desservir leurs clients. Le public est mieux servi quand il est possible d'éviter les embouteillages, la pollution et la nécessité d'agrandir ou de remplacer l'infrastructure grâce à l'emploi efficace du transport intermodal. Les voyageurs tirent également profit de services intégrés qui répondent à leurs besoins sans problème. » [21]

Tandis que les voyageurs pensent en termes de « voyages », les décideurs pensent en terme de « modes » – dont chacun est très distinct. Étant donné les différences entre les modes et les compétences, les structures fiscales et la réglementation relevant des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, la politique globale du Canada en matière de transport est asymétrique. Cela complique les comparaisons entre les modes et accroît le défi que représente l'élaboration d'une vision et d'une politique communes pour tous les modes.

[21] *Transports Canada*, Création d'un schéma d'orientation des transports, *avril 2001*

Un autre problème est le fait que les gouvernements provinciaux et municipaux ont compétence sur d'importantes parts du réseau des transports du Canada, mais qu'il n'existe aucun cadre général qui permette une planification concertée par tous les paliers de gouvernement.

Le gouvernement du Canada procède présentement à la mise au point finale de son schéma d'orientation des transports, une stratégie fédérale visant à répondre aux principaux défis du secteur des transports du Canada pour la prochaine décennie et au-delà. Tant qu'il n'aura pas été publié, nous ne saurons pas ce que ce schéma d'orientation contiendra, ni sa portée. Toutefois, il est à espérer qu'il aidera à établir une stratégie nationale des transports qui puisse servir de cadre de travail pour les gouvernements provinciaux et municipaux, tout en offrant un plan d'action pour les sphères de responsabilités fédérales. Si le gouvernement du Canada pouvait réussir à définir les orientations nationales, en plus des orientations fédérales, il serait plus facile de réaliser les gains d'efficience d'un réseau de transport véritablement intégré.

Une approche intégrée est encore plus importante maintenant que le gouvernement envisage des investissements massifs dans les infrastructures routières et ferroviaires. Les aéroports sont un élément clé de l'infrastructure du réseau global des transports. Un programme de dépenses conçu pour améliorer l'aptitude des Canadiens à se déplacer à l'intérieur du Canada et par delà les frontières devrait tenir compte du transport aérien tout autant que du transport routier et ferroviaire.

4.0 Recommandation à propos de la politique des transports : Politique nationale des transports

4.1 Que le schéma d'orientation des transports du gouvernement du Canada mène au développement d'un réseau de transport intégré et financé équitablement et qu'il fournisse aux autres paliers de gouvernement un cadre de travail et une vision pour les aider dans leur planification à long terme et que, ensemble, tous les paliers de gouvernement travaillent à mettre sur pied un réseau des transports fiable, sécuritaire et durable.

Autres politiques gouvernementales ayant des effets sur les transports

« Quelle que soit leur taille, les communautés canadiennes – urbaines ou rurales, autochtones ou multiculturelles – ont toutes sortes de défis à relever et des besoins bien particuliers. Le gouvernement du Canada veillera à ce que, dans toute la mesure du

possible, ses initiatives et ses programmes contribuent à des solutions locales pour des problèmes locaux. » [22]

La politique des transports a un rôle clair, très distinct des autres domaines de politique gouvernementale. D'après le ***Budget des dépenses 2002-2003 – Rapport sur les plans et les priorités*** **de Transports Canada**, la vision du ministère est la suivante :

« Le meilleur réseau de transport pour le Canada et les Canadiens »

et sa mission consiste à :

« établir et administrer des politiques, règlements et programmes pour assurer un réseau de transport sécuritaire, efficace et respectueux de l'environnement. »

Tout cela reflète la pensée du gouvernement définie dans le rapport de la commission MacPherson qui, déjà en 1961, affirmait :

« Une politique nationale est rattachée aux grands objectifs de la nation : réaliser une identité et une unité nationales, ainsi que le développement économique selon des concepts d'équité et de justice, de bien-être social, et ainsi de suite. Les transports ont certes un rôle à jouer dans la réalisation de ces grands objectifs, mais la politique nationale en matière de transport vise précisément la santé et le rendement du réseau national des transports. » [23]

Transports Canada ne se penche généralement pas sur des domaines de politique du type suivant :

- Rôle de l'accès au transport aérien dans le développement économique
- Conséquence de la politique fiscale sur la demande et les coûts du transport aérien
- Conséquence des autres politiques gouvernementales sur la demande et les coûts du transport aérien

En d'autres mots, les problèmes touchant les conséquences économiques et sociales de l'accès au transport aérien ne relèvent pas de la supervision de Transports Canada, mais sont la responsabilité du gouvernement dans son ensemble. Dans la présente section, nous examinons les domaines où d'autres ministères gouvernementaux et d'autres paliers de gouvernement peuvent jouer un rôle efficace relativement aux questions sociales et économiques soulevées par la restructuration du transport aérien.

---

[22] Discours du Trône, Ouverture de la première session, 37e législature, Parlement du Canada, janvier 2002

[23] *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

Accès au transport aérien et développement économique

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, les forces du marché et la déréglementation ne résolvent pas tous nos problèmes. L'un des plus difficiles est le rôle de l'accès au transport aérien dans le développement économique de nos collectivités, surtout dans les régions éloignées ou rurales.

La *Loi sur les transports au Canada* de 1996 établissait un lien entre le développement et les services de transport, dans la « déclaration » à l'article 5 voulant que :

> *« les transports soient reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional et que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional en vue de la réalisation du potentiel économique de chaque région; »*

Cette déclaration pose un certain nombre de problèmes qui l'empêchent d'être un outil efficace pour la réalisation des objectifs de développement. Premièrement, elle va à l'encontre du rapport MacPherson.

Deuxièmement, la déclaration est ambiguë. Que veut dire *« [...] que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional [...] »?* Ces objectifs sont reliés, mais constituent des éléments de politique complètement différents : une fausse conclusion. La tentative de les relier ensemble a été une source de confusion qui devrait soit être clarifiée, ce qui me semble impossible, soit éliminée.

Certaines collectivités ont cité la déclaration de l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* comme une indication que le gouvernement du Canada est obligé de subventionner les services de transport aérien pour assurer que les « objectifs de développement économique régional » soient atteints. Ces collectivités ont appris que cet argument ne les mène nulle part.

Une grande part des discussions entourant les services de transport aérien, depuis deux ans, s'est concentrée sur les raisons de l'importance de l'accès au transport aérien dans la réalisation des objectifs économiques. Intuitivement, nous croyons que l'accroissement de la capacité aérienne et la réduction des prix sont porteurs de plus grandes possibilités d'étendre le tourisme, d'attirer de nouvelles entreprises et d'améliorer la qualité de vie des résidents. Les collectivités qui ont la chance d'avoir un bon accès au transport aérien ont un avantage sur les autres. Toutefois, nous disposons de peu de données qui permettent de caractériser cet avantage ou qui considèrent le transport aérien à l'intérieur d'un cadre multimodal. Le bon sens laisse croire qu'une collectivité qui dispose d'une excellente infrastructure de surface est moins dépendante du transport aérien qu'une collectivité qui ne dispose pas d'une telle infrastructure.

Malgré les lacunes dans les données concrètes, l'accès au transport aérien reste, ne serait-ce qu'à titre anecdotique, un élément clé du développement. Le gouvernement peut intervenir de quatre façons relativement à l'accès au transport aérien en rapport avec le développement économique. Il peut :

- créer une approche « intégrée », et incorporer les stratégies d'accès au transport aérien au programme de développement régional existant ou nouvellement créé;

- améliorer les occasions de création de transporteurs indépendants de troisième niveau;

- lancer un programme de « service essentiel de transport aérien », d'après le modèle américain ou d'autres programmes semblables;

- laisser le marché évoluer seul.

Approches intégrées en matière d'accès au transport aérien

Le développement économique s'appuie sur un certain nombre d'éléments constitutifs inter-reliés, dont les transports n'en sont qu'un seul. Pour croître, les collectivités ont besoin d'une « recette » qui comprend de bonnes écoles, une bonne infrastructure municipale, des taxes municipales raisonnables (ou concurrentielles), une main-d'œuvre qualifiée et, bien entendu, des liaisons de transport. Mais les transports ne sont qu'un ingrédient parmi ceux-ci. Ne pas tenir compte des autres facteurs, tout aussi importants, ce serait comme faire un gâteau en n'utilisant que de la farine, sans œufs ni sucre. C'est impossible.

Comme je l'ai indiqué plus haut, l'article 5 mal formulé de la LTC ne semble être que le seul lien direct entre les transports et le développement régional, et ne s'avère donc pas d'un grand secours. Une approche plus utile consisterait à retirer de la politique des transports et de la *Loi sur les transports au Canada* l'obligation gouvernementale de « bien-être social » et de la confier aux ministères qui ont effectivement la responsabilité du développement régional : Industrie Canada, par ses programmes de développement économique, Développement des ressources humaines, par ses programmes de formation, et Agriculture Canada, notamment par son initiative Partenariat rural canadien.

Une approche intégrée présente de nombreux avantages et, il faut bien l'admettre, certaines préoccupations. L'une d'entre elles est qu'en éliminant cette « déclaration » et tout vestige de responsabilité de la part de Transports Canada à

fournir des services de transport extraordinaires, le gouvernement serait tiré d'affaire trop facilement, et tout espoir de soutien disparaîtrait.

Je crois que cette préoccupation a été exagérée. Il serait relativement facile d'inclure les transports comme élément du potentiel à mettre en valeur dans le cadre des programmes de développement existants et de l'inclure dans le financement existant, au besoin. De fait, de nombreux organismes de développement sont déjà appelés à fournir des initiatives de transport aérien. En intégrant l'accès au transport aérien à des objectifs économiques plus larges, les collectivités créeraient non seulement des stratégies d'accès au transport aérien, mais aussi des stratégies d'accès au transport multimodal qui seraient « liées » à d'autres éléments de leurs programmes : « contribuer à des solutions locales pour des problèmes locaux », suivant la formulation dans le dernier Discours du Trône.

La controverse entoure certains programmes et organismes de développement régional. Certains les jugent coûteux, inefficaces et considèrent qu'ils ont des effets néfastes sur le développement d'une économie locale durable. Bien que ces arguments puissent avoir un certain mérite, ces programmes existent pourtant afin d'aider à offrir des chances égales de croissance dans tout le pays. Il semble plus raisonnable d'inclure l'accès au transport aérien comme élément de ces programmes et de travailler à améliorer leurs taux de réussite, que de « jeter le bébé avec l'eau du bain ».

Un avantage important d'inclure l'accès au transport aérien dans le développement économique est que cela dresse la table pour un plus grand nombre de candidats et, peut-être, pour un plus grand nombre de mécanismes de financement. Par exemple, plutôt que de dépendre seulement de Transports Canada, les collectivités pourraient travailler avec un certain nombre d'organismes et de ministères de tous les paliers de gouvernement, qui pourraient ensuite travailler ensemble à fournir des ressources correspondant aux besoins uniques de chaque collectivité.

Développement de services de transports aériens régionaux

Si l'un des objectifs de la politique de transport aérien du Canada est de créer la concurrence, on ne peut alors considérer les questions d'accès régionales indépendamment des défis que doivent relever les transporteurs régionaux indépendants. Ces derniers fournissent les denrées essentielles à la survie des collectivités éloignées. Ils appartiennent souvent à des intérêts locaux, et les exploitants vivent au sein des collectivités qu'ils desservent. Ce sont des chaînons précieux et uniques du réseau des transports et leur maintien et leur croissance peuvent être essentiels pour des milliers de Canadiens.

Toutefois, ils ont à surmonter de nombreux obstacles. Un obstacle important est celui de la dominance d'Air Canada et les effets de cette dominance sur les transporteurs de troisième niveau au Canada. Les transporteurs régionaux qui ont conclu une alliance avec Air Canada ont d'importants avantages sur les autres. D'une certaine façon, ils font partie de la « famille » Air Canada et offrent les avantages d'un service aérien entièrement intégré à un grand réseau. Ils ont droit à des prix « proportionnels » avantageux pour les vols de correspondance. Selon le type de partenariat, ils peuvent souvent offrir non seulement des milles Aéroplan standard, mais aussi les convoités « milles-privilèges ». Les transporteurs indépendants n'ont pratiquement aucun de ces avantages.

Il est également difficile pour les transporteurs de troisième niveau d'assurer un apport direct pour les transports internationaux à leur aéroport plaque tournante, bien qu'ils puissent le faire en théorie. C'est une chose que de pouvoir alimenter Air Canada ou Jazz et, à partir de là, des partenaires Star Alliance. C'est tout autre chose, pour un transporteur offrant des services minimaux, que d'essayer d'alimenter un réseau international.

Un problème connexe est celui du manque d'investissement. L'investissement dans le secteur du transport aérien est problématique, même dans les meilleures conjonctures. Cependant, les transporteurs de troisième niveau qui « volent en solo », soit en concurrence avec Air Canada ou ses partenaires, ou hors du réseau d'Air Canada et sans accès à ses ressources, doivent relever un défi encore plus difficile.

Un nouveau défi pour les transporteurs de troisième niveau est l'arrivée d'un service à bas prix dans des localités de taille moyenne ou petite, ce qui non seulement stimule la demande, mais qui draine aussi la demande existante d'une large zone d'attraction. Par conséquent, les transporteurs indépendants de troisième niveau doivent affronter deux forces adverses : les transporteurs en réseau et les services à bas prix. Le tout sur des liaisons bien minces, avec des passagers en petit nombre.

Dans un certain sens, l'état actuel correspond tout simplement aux forces du marché à l'œuvre, et le transport indépendant de troisième niveau restera toujours modeste. Toutefois, étant donné l'importance du service que ces transporteurs peuvent offrir aux collectivités plus petites, il est impossible de laisser tout simplement le problème de côté.

Le gouvernement du Canada a reconnu que ces problèmes sont sérieux et a prévu un certain nombre de dispositions dans le projet de loi C-26 et dans les engagements d'Air Canada pour les atténuer quelque peu. Des recommandations sur d'autres mesures éventuellement nécessaires concernant le projet de loi C-26

sont abordées dans la prochaine section du présent rapport. Toutefois, étant donné l'absence de développement soutenu de services régionaux depuis quatre ans, ces conditions pourraient ne pas suffire. Je crois qu'il est temps d'amorcer une nouvelle réflexion sur le transport « de troisième niveau » et sur ce qu'il signifie pour le développement de services concurrentiels ou de nouveaux services.

Programme de services essentiels de transport aérien

Une autre option à envisager pour l'accès au transport aérien régional est d'introduire une version canadienne du *Rural Air Services Survival Act* des États-Unis, également appelé « Programme des services essentiels de transport aérien », administré par le département américain des Transports. Ce programme financé par le gouvernement fournit des services limités (en général au moyen d'avions de 19 places) à des localités qui sont à au moins 70 milles (110 kilomètres) d'un autre aéroport et qui ont perdu leur service aérien régulier au profit d'une plaque tournante. Le programme américain dispose d'un budget annuel de 50 millions de dollars.

L'avantage d'appliquer une version de ce programme au Canada est qu'il peut rester relativement modeste et, pour autant que les « coupe-feu » entourant l'admissibilité soient solides, raisonnablement facile à contenir. Il pourrait soutenir de petits transporteurs régionaux si cette disposition est incluse parmi ces critères. Il peut relier de petites collectivités au réseau national de transport aérien. Toutefois, bien qu'un programme comme celui-là ait certains avantages, il soulève également d'épineux défis.

Le programme américain avait été lancé comme programme de transition « temporaire » aux États-Unis au moment de la déréglementation du secteur du transport aérien en 1978. En 2002, non seulement est-il bien solide, mais il s'est étendu. Pourtant, certains le jugent insuffisant. Les critiques du *Rural Air Services Survival Act* affirment qu'il ne va pas assez loin dans la prestation de services durables – évoquant le spectre de coûts sans fin et augmentant sans cesse pour les contribuables.

Un autre problème, soulevé dans une section précédente, est que les solutions exclusivement limitées au transport n'abordent que partiellement la relation complexe entre l'accès au transport aérien et les économies locales et les conséquences du premier sur les secondes. Les problèmes des collectivités rurales (populations déclinantes et vieillissantes, défi de la diversification économique) ne se résolvent pas simplement parce que leurs habitants peuvent prendre l'avion jusqu'à une plaque tournante.

L'exception possible touche les collectivités pour lesquelles l'accès au transport aérien est véritablement « essentiel », c'est-à-dire les collectivités qui dépendent principalement ou exclusivement de l'avion comme moyen de transport principal. À l'heure actuelle, les localités du nord du Canada disposent généralement de bons services réguliers, sans subvention aux transporteurs aériens.

De même, il existe d'autres formes d'assistance. Transports Canada fournit certains fonds par le Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, qui soutient les demandeurs admissibles en finançant des projets d'immobilisations reliés à la sécurité, à la protection des biens et à la réduction des coûts d'exploitation. De plus, Transports Canada soutient financièrement ou exploite 13 aéroports éloignés qui fournissent le seul moyen de transport fiable toute l'année durant pour des localités isolées.

Statu quo

Le gouvernement pourrait choisir de ne rien faire et de laisser agir les forces du marché. Cette solution présente un certain intérêt, notamment pour ceux qui défendent les solutions fondées sur le jeu des forces du marché. Il n'y aurait aucune distorsion du marché. Il n'y aurait aucune possibilité que le gouvernement choisisse « les gagnants et les perdants ». Les collectivités qui aspirent à un meilleur accès au transport aérien seraient incitées à constituer de solides connaissances de base, à travailler avec les transporteurs et à concevoir leur propre solution.

Bien que cette solution puisse être la « plus pure », elle ne plairait pas à tous ceux qui voient l'engagement du Canada à aider les collectivités désavantagées comme un élément clé de la politique publique.

5.0 Recommandations à propos des politiques gouvernementales : Accès au transport aérien et développement économique

Développement

5.1 Que, pour servir plus efficacement les besoins du développement des collectivités, le gouvernement du Canada sépare la politique de développement économique de la politique des transports, en retirant la déclaration de l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996.

5.2 Que, lorsque les forces du marché ne sont pas suffisantes, le gouvernement du Canada étende le recours aux outils de développement économique et aux mécanismes de financement

existants pour enchâsser l'accès au transport aérien comme élément constitutif de ces programmes et comme élément intégré de la planification des collectivités qui contribue de façon mesurable à des stratégies globales de développement.

5.3 Que les ministères fédéraux intéressés aux questions d'accès des collectivités (p. ex. Transports Canada, Industrie Canada, Agriculture Canada, Développement des ressources humaines, etc.) travaillent de concert, ainsi qu'avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, pour créer des stratégies communes d'accès au transport aérien fondées sur les besoins locaux.

Services régionaux

5.4 Que le gouvernement du Canada examine tous les aspects des conséquences des politiques existantes en matière de transport et de fiscalité sur les services aériens aux petites collectivités et sur les transporteurs de troisième niveau, pour veiller à ce que ces politiques créent un environnement favorable à la croissance et à la viabilité de ces transporteurs. Ces politiques devraient être modifiées ou complétées si elles s'avèrent défavorables au développement du transport de troisième niveau vers les petites collectivités.

5.5 Que le gouvernement du Canada envisage la possibilité d'élaborer une stratégie relative aux « petits transporteurs » qui encouragerait la croissance des services régionaux.

Autres paliers de gouvernement et autres ministères

En plus des ministères gouvernementaux responsables du développement économique, un certain nombre d'organismes gouvernementaux sont touchés par la disponibilité ou la qualité des services aériens, ou ils influencent celles-ci par leurs propres programmes. Les gouvernements provinciaux et territoriaux en sont un bon exemple. Ils n'ont aucune compétence directe en matière de transport aérien, mais le niveau de service que reçoivent leurs collectivités a un grand impact sur eux. Leur intérêt dépasse leurs ministères des Transports et touche notamment leurs ministères des Affaires municipales, de l'Industrie et du Développement économique.

Au gouvernement fédéral, les ministères dont les politiques ont des incidences sur le transport aérien comprennent les ministères des Finances, de l'Industrie, des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Immigration, des Douanes et des Affaires indiennes et du Nord.

Les ministères et les divers paliers de gouvernement devraient se réunir régulièrement pour étudier l'état de l'industrie du transport aérien et l'effet de leurs mesures et politiques combinées sur ce secteur. Par exemple, le ministère des Finances était responsable de l'imposition du droit pour la sûreté des passagers aériens et ne commence que maintenant à étudier les effets de sa décision sur les usagers du transport aérien.

6.0 Recommandation à propos des politiques gouvernementales : Autres ministères et autres paliers de gouvernement :

6.1 Que le gouvernement du Canada prenne les devants pour établir de nouveaux mécanismes de communication entre les paliers de gouvernement et entre les divers ministères fédéraux qui sont intéressés à la qualité et au type de services aériens que reçoivent les Canadiens ou qui ont des effets sur ces services.

Données utiles

Le troisième rapport provisoire de l'observatrice du transport aérien [24] a abordé en détail les questions de collecte et de diffusion de données. En deux mots, peu de données publiques sont disponibles pour les groupes d'intérêt comme les collectivités ou les aéroports qui pourraient utiliser ces renseignements pour attirer de nouveaux transporteurs, faire la promotion de leur collectivité ou entreprendre une analyse rigoureuse de leurs besoins d'accès au transport aérien. Certaines données peuvent être achetées, comme le *Official Airline Guide*. Toutefois, ces types de sources de renseignements ont tendance à favoriser ceux qui jouissent de mécanismes perfectionnés pour interpréter des données, ou qui ont les moyens d'engager des experts. L'avenue publique habituelle de publication de données détaillées par Statistique Canada n'est pas possible, étant donné la dominance d'Air Canada, car cela contreviendrait aux exigences de confidentialité commerciales prévues dans la *Loi sur la statistique*.

[24] *La restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien, troisième rapport provisoire*, Debra Ward, avril 2002

À l'exception évidente des transporteurs, les exigences de données à jour plus détaillées sont relativement étendues et constantes. Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* affirmait :

> *« De meilleures données contribueraient à des recherches plus approfondies, aideraient les observateurs à mieux évaluer le rendement des transporteurs canadiens et permettraient aux participants et aux nouveaux venus potentiels de définir de nouvelles possibilités. [...] [Nous recommandons] que le gouvernement et les industries des transports améliorent la collecte de données sur les transports et mettent au point de nouveaux procédés afin de refléter l'évolution des économies mondiale et canadienne. »* [25]

Il convient également de noter que des données très détaillées sont recueillies et diffusées aux États-Unis.

Transports Canada a reconnu qu'il existe des lacunes dans les données présentement disponibles pour le gouvernement comme pour le public et a pris deux mesures importantes. La première a été la tenue d'un forum d'une journée sur les questions de transport aérien, où tous les groupes d'intérêt, compagnies aériennes comprises, ont pu partager leurs opinions et préoccupations. L'un des résultats de ce forum a été la création d'une analyse des « lacunes au chapitre des données » qui a donné aux groupes d'intérêt une idée plus claire des données présentement disponibles et des données encore manquantes. Le deuxième a été la mise en œuvre d'un projet pilote qui fait appel à un système automatisé de collecte et d'analyse de données, ce qui élimine un fardeau administratif inutile pour les compagnies aériennes. Le ministre et le gouvernement sont à féliciter pour les mesures qu'ils ont prises dans ces deux domaines.

La collecte électronique fait espérer de pouvoir résoudre le fardeau administratif. Néanmoins, le problème le plus difficile demeure : communiquer les données aux groupes d'intérêt de façon à réaliser un équilibre entre les avantages d'une information accrue et les besoins des transporteurs à protéger des renseignements de nature confidentielle.

Le gouvernement doit évaluer les besoins des transporteurs en place par rapport aux besoins des autres groupes d'intérêt : collectivités, aéroports, transporteurs concurrents et investisseurs potentiels. Pour que les services régionaux soient améliorés, pour que la concurrence augmente, pour mieux comprendre la relation complexe entre les services de transport aérien et l'économie, nous devons disposer de renseignements à jour raisonnablement détaillés. Pour que les consommateurs comprennent les problèmes qui découlent des circonstances, comme le mauvais temps, ou des lacunes des transporteurs sur le plan de l'efficacité, ils doivent aussi disposer de renseignements cohérents et comparables.

---

[25] *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

Le gouvernement compte également parmi les groupes d'intérêt, pour ce qui est des besoins en matière de données. Par exemple, le gouvernement américain utilise ses données pour soutenir les processus de décision et de définition des politiques dans le domaine des transports, pour négocier des accords internationaux, pour surveiller les comportements concurrentiels, pour analyser les activités potentiellement déloyales et les fusions, pour aider à la planification des aéroports et des pistes, ainsi que pour d'autres utilisations. Il est raisonnable de penser que le gouvernement du Canada pourrait tirer profit de connaissances semblables. La simple exigence que des données soient recueillies et soient accessibles pour les ministères et les représentants gouvernementaux appropriés pourrait résoudre cette question. Comme ces données ne seraient pas rendues publiques, la position concurrentielle des transporteurs ne s'en trouverait pas menacée.

La publication de données de façon à garantir une pleine confidentialité ne sera probablement jamais possible. Même aux États-Unis, les plaques tournantes sont parfois dominées dans une proportion pouvant aller jusqu'à 80 % par un seul transporteur. Les données sur l'origine et la destination, les charges passagers et les prix moyens, ainsi que les données reliées à la consommation sont rendues publiques, même quand ces données peuvent être clairement reliées à un seul transporteur. La publication de ces données profite non seulement aux groupes d'intérêt, mais aussi aux transporteurs, d'après le Département américain des transports, qui affirme :

> *« Quelques transporteurs, réticents au départ à recueillir et à fournir les statistiques demandées, ont reconnu plus tard les avantages de la structure et du contenu de l'information. »* [26]

Comme solution de rechange, nous pourrions attendre des conditions plus « justes ». Un plus grand nombre de concurrents sur un plus grand nombre de liaisons signifierait qu'il serait plus difficile d'associer les renseignements à un transporteur donné, ce qui rendrait possible la publication par Statistique Canada. Toutefois, c'est un peu un cercle vicieux, car la concurrence peut être limitée précisément à cause du manque de données disponibles.

Plutôt que d'attendre indéfiniment, un nouveau processus de diffusion publique devrait être mis en œuvre dès maintenant. Plusieurs mesures doivent être prises pour permettre un accès raisonnable aux données par les groupes d'intérêt non gouvernementaux. La première serait d'assurer que les données appropriées soient recueillies en temps opportun et de façon utile. La deuxième assurerait de définir les renseignements véritablement nécessaires aux groupes d'intérêt pour créer un environnement concurrentiel, pour évaluer la qualité du service et pour atteindre d'autres objectifs. La troisième serait de créer une stratégie en matière de données

[26] Département américain des transports, Bureau des statistiques de transport, « *Collection and Distribution of Airline Statistical Information at the United States* »

et des outils qui fournissent des renseignements utiles aux groupes d'intérêt et de tenter de veiller au respect des intérêts des transporteurs. Toutefois, la confidentialité des données des transporteurs doit être pondérée en fonction de « l'intérêt commun » plus large.

7.0 Recommandations à propos des politiques gouvernementales : Données

7.1 Que le gouvernement du Canada poursuive une politique de données plus ouvertes et plus accessibles sur l'aviation, en s'appuyant sur son travail dans le cadre du forum sur les statistiques du transport aérien, l'analyse subséquente des « lacunes au chapitre des données » et le projet pilote de collecte électronique de données.

7.2 Que le gouvernement du Canada adopte une législation appropriée afin de recueillir des données détaillées sur les activités des compagnies aériennes, notamment les données nécessaires pour l'élaboration des politiques et pour la supervision gouvernementales.

7.3 Que le gouvernement du Canada continue à travailler avec les groupes d'intérêt afin d'élaborer une stratégie statistique qui établisse clairement les données à diffuser publiquement, la forme de cette diffusion et les buts poursuivis.

7.4 Que le gouvernement du Canada accepte que, bien que la confidentialité des données des transporteurs doive être respectée dans la mesure du possible, les besoins de ce groupe doivent être pondérés en fonction des besoins de « l'intérêt commun » plus large et des avantages potentiels pour l'économie et les collectivités du Canada.

Perspectives d'intervention gouvernementale à court terme dans l'industrie du transport aérien

Projet de loi C-26

Le projet de loi C-26 réimposait une forme de réglementation de l'industrie du transport aérien, particulièrement pour Air Canada. Il était perçu comme une mesure temporaire, créée pour assurer « la restructuration judicieuse de l'industrie du transport aérien de façon à entraîner le moins de perturbations possible pour les collectivités, les voyageurs et les employés des compagnies aériennes », reposant sur cinq principes :

- Protection contre une tarification abusive
- Maintien de services dans les petites collectivités
- Traitement équitable des employés
- Promotion de la concurrence
- Maintien de la propriété et du contrôle par des intérêts canadiens

Les dispositions du projet de loi C-26 et les engagements d'Air Canada constituent plutôt une solution de remplacement, créée par le gouvernement, à un marché concurrentiel. En théorie, à mesure que la restructuration se terminera et que la concurrence croîtra, la nécessité de certaines de ces mesures disparaîtra. En effet, tous les engagements d'Air Canada sont limités dans le temps, allant de deux à sept ans, et ceux qui sont encore en vigueur peuvent être réexaminés.

Les questions posées à propos du projet de loi C-26 et les engagements sont notamment les suivantes :

- Ces dispositions, créées en 1999 et en 2000, sont-elles toujours pertinentes après le 11 septembre?
- Les forces concurrentielles sur le marché ont-elles commencé à mitiger la prédominance d'Air Canada?
- Les mesures ont-elles atteint leur but?
- Certaines d'entre elles devraient-elles être prolongées au-delà de leur échéance prévue?
- Le pouvoir de certaines d'entre elles devrait-il être réduit (ou augmenté)?
- Sont-elles mises en œuvre de façon efficace?
- D'autres changements devraient-ils être apportés?

Lorsqu'on les examine en détail, les dispositions sont chirurgicales et spécifiques. Le gouvernement devait réaliser un difficile équilibre entre une intervention démesurée qui aurait faussé les lois du marché, et garder une marge de manœuvre, au besoin.

Bien qu'on puisse soutenir que le gouvernement n'ait pas réussi pleinement, sa démarche pondérée, toute difficile qu'elle a été à réaliser, est très valable.

Cela ne répond pas aux préoccupations de ceux et celles qui estiment que le réseau de transport aérien ne fonctionne pas, et qu'une réglementation plus rigoureuse est nécessaire. Le projet de loi C-26 n'a pas re-réglementé l'industrie du transport aérien, mais a simplement tenté d'atténuer les effets les plus néfastes de la position dominante d'une société aérienne et du monopole. Le gouvernement ne peut « s'interposer » de façon importante. Toutefois, à moins d'indication contraire relativement aux dispositions énumérées ci-dessous, en général, je crois que le niveau de protection gouvernementale est acceptable et que l'accroissement des pouvoirs de réglementation de certains aspects du marché n'est pas justifié à l'heure actuelle.

Protection contre une tarification abusive

Cette disposition donne à l'Office des transports du Canada (OTC) la possibilité d'annuler, de réduire ou d'ordonner le remboursement de tout prix ou taux excessif sur les liaisons à monopole. L'Office peut agir en réponse à une plainte ou, pendant une période limitée, de sa « propre initiative » : en d'autres mots, il peut instituer ses propres enquêtes. Toutefois, cette disposition ne s'étend pas aux liaisons concurrentielles.

Certains organismes, comme le Centre pour la défense de l'intérêt public, estiment que cette mesure ne va pas assez loin et qu'elle devrait être étendue pour englober le pouvoir d'examiner le coût réel de tous les prix de transport aérien au Canada et d'approuver ou de modifier les prix pour différentes classes de billets. Évidemment, Air Canada a laissé entendre que la mesure allait trop loin et qu'elle entravait son aptitude à fixer les prix. Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a indiqué que le processus était trop complexe et que cette disposition devrait être éliminée. [27]

Objectivement, cette disposition a soulevé relativement peu de protestations publiques : environ 2 % de toutes les plaintes et 3 % des plaintes contre Air Canada reçues par le Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien touchaient les prix. [28]

---

[27] *Vision fondée sur l'équilibre* (rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*), juin 2001

[28] Troisième rapport du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, avril 2002

Un problème réel, et qui nuit à l'efficacité de l'intervention gouvernementale, est que les divers paliers de gouvernement ont tendance à être prudents et circonspects, c'est-à-dire lents – trop lents, dans certains cas – à réagir en temps opportun aux changements rapides du marché. L'OTC tente de surmonter ce défi en créant un cadre de travail : une banque de renseignements et de connaissances qui lui permettront d'agir plus rapidement et plus efficacement. Toutefois, cette rapidité sera relative. L'Office pourrait agir plus rapidement, mais pas aussi rapidement que le marché lui-même. Cette limitation est caractéristique de toute intervention gouvernementale et c'est l'une des raisons pour lesquelles un marché concurrentiel et autorégulé offre des réponses plus rapides et plus efficaces.

Tout bien pesé, de nombreuses raisons justifient le maintien de cette disposition, telle quelle, notamment le fait que 152 collectivités sont desservies par un seul transporteur. À mon avis, la mesure visant à protéger les Canadiens d'une tarification abusive sur les liaisons à monopole réalise un équilibre raisonnable entre un libre marché et la protection des consommateurs et devrait être maintenue. Pour assurer l'équité, je conseille vivement à l'OTC d'agir rapidement pour régler les problèmes reliés à son aptitude à rendre des jugements éclairés en temps opportun.

8.0 Recommandation à propos de la protection contre la tarification abusive :

8.1 Que cette disposition soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour assurer que soient rendus des jugements éclairés en temps opportun, et que la réalisation de cet objectif fasse l'objet d'une surveillance permanente.

Protection de la desserte des petites collectivités

Deux dispositions protègent les petites collectivités. La première était l'obligation imposée à Air Canada de desservir toutes les collectivités qui, en décembre 1999, bénéficiaient de services d'Air Canada, de Canadien International ou de leurs filiales en propriété exclusive. Cet engagement est en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2002. La deuxième disposition exige des transporteurs aériens un préavis de 120 jours avant l'abandon d'un service aérien régulier sans escale assuré tout au long de l'année entre deux points situés au Canada lorsque le projet d'abandon du service se soldera par une baisse significative de la capacité hebdomadaire d'emport de passagers entre ces deux points. De plus, le transporteur doit donner l'occasion aux représentants élus du gouvernement municipal ou local de se réunir et de discuter des conséquences de l'abandon ou de la réduction proposés.

La première disposition vise à donner le temps aux collectivités de réduire leur dépendance envers Air Canada et de chercher des solutions locales. Les représentants des collectivités avec lesquels j'ai parlé depuis deux ans sont devenus beaucoup plus réalistes et beaucoup plus subtils dans leur approche de ces problèmes et dans leurs relations avec les compagnies aériennes. Je crois également qu'un certain nombre de transporteurs plus petits dans tout le pays pourraient intervenir, de façon très efficace, si Air Canada abandonnait la desserte d'une collectivité. Ce qui aurait l'avantage d'aider à l'essor du secteur du transport indépendant au Canada.

La seconde disposition s'applique à tous les transporteurs. Auparavant, les transporteurs pouvaient abandonner la desserte d'une collectivité à 60 jours de préavis et n'avaient pas à informer les représentants locaux élus. Ce nouveau processus vise à donner plus de temps aux collectivités pour planifier des solutions de rechange, discuter de la décision du transporteur et explorer de nouvelles options.

L'utilisation des nouvelles dispositions sur l'abandon des services pourra être évaluée plus complètement au moment où Air Canada sera autorisée à abandonner la desserte de certaines collectivités. Il est presque impossible de juger de l'efficacité de cette mesure jusqu'à maintenant et je recommande donc qu'aucune modification ne soit apportée pour le moment, mais que la disposition fasse l'objet d'une surveillance étroite pendant une ou deux années.

9.0 Recommandation à propos de la protection de la desserte des petites collectivités :

9.1 Que la disposition de préavis d'abandon de 120 jours soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada en surveille l'efficacité dans les domaines suivants :

- **Résultats des discussions entre les compagnies aériennes et les représentants élus**
- **Mesure du caractère approprié de cette disposition pour veiller à ce qu'elle assure suffisamment de temps pour l'intervention des collectivités, mais qu'elle ne dissuade pas les nouveaux entrants**

Protection des consommateurs

Deux dispositions du projet de loi C-26 visent à aider les consommateurs. D'abord, le poste de Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien comme un membre temporaire de l'Office des transports du Canada; ensuite, l'élargissement

de la compétence de l'Office pour englober les plaintes sur les prix internationaux et sur les prix intérieurs.

De plus, dans le cadre de mon mandat, je me suis également penchée sur le besoin d'une « charte des droits des passagers ».

Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien

Le Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien a plongé dans un tourbillon de colère, dès sa nomination à l'été 2000. Les plaintes contre les transporteurs aériens, surtout contre Air Canada, étaient nombreuses et furieuses. Les vols étaient survendus et des passagers étaient évincés. Certains vols étaient annulés sans préavis. Les passagers étaient laissés dans les limbes au téléphone, parfois pendant des heures. Même les grands voyageurs estimaient qu'ils n'étaient pas bien reçus, bien qu'ils payaient le prix fort. La « rage de l'air » faisait la manchette.

Depuis, Air Canada a nommé son propre ombudsman et a renforcé ses engagements en matière de qualité et de service en mettant volontairement en œuvre son Plan en matière de service clientèle. Le nombre de plaintes adressées au Commissaire ont diminué quelque peu. Il y a toujours des problèmes, mais ils ont diminué. Je crois qu'une partie de ce progrès est le résultat direct de la création du poste de Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien et de l'efficacité de Bruce Hood, son premier titulaire.

Ce poste, initialement prévu pour fournir un recours lorsqu'une personne est insatisfaite de la réponse d'une société aérienne à sa plainte, s'est avéré également une méthode importante et efficace de mesurer la réaction des consommateurs aux changements dans le secteur du transport aérien par les rapports semestriels du Commissaire. La création de ce poste a également fourni à l'OTC un recours officieux relativement aux plaintes, constituant un ajout important à son arsenal qui, dans d'autres secteurs, est hautement structuré et formalisé. De même, Air Canada semble avoir amélioré grandement ses propres relations avec la clientèle et semble résoudre la plupart des plaintes elle-même, sans que les passagers n'aient besoin de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire de s'adresser au Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien.

Le Commissaire n'a aucun pouvoir de réglementation et fait appel à la médiation officieuse et à la « persuasion morale » pour résoudre les problèmes. Bien que certaines personnes aient demandé une extension de ses pouvoirs, je crois que ce n'est pas nécessaire pour le moment. Un processus informel permet de résoudre les problèmes de façon relativement simple et rapide. Si un cadre législatif ou réglementaire devait être imposé, le Commissaire aux plaintes et les plaignants

seraient assujettis au même « processus d'application régulière de la loi » lent et circonspect qui entrave l'aptitude de l'Office à rendre une décision rapidement.

Bien que je ne voie pas la nécessité d'accorder des pouvoirs supplémentaires au Commissaire à l'heure actuelle, le poste et ses résultats devraient être surveillés par le gouvernement pour veiller à ce que les plaintes soient traitées rapidement et efficacement et que les consommateurs soient convaincus du bon fonctionnement du processus. S'il peut être démontré que d'autres pouvoirs sont nécessaires, des mesures pourront être prises ultérieurement.

10.0 Recommandation à propos du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien :

10.1 Que le gouvernement du Canada maintienne le rôle du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien et que le travail du Commissaire fasse l'objet d'une surveillance pour veiller à ce que les plaintes soient traitées de façon rapide et efficace et que le Commissaire jouisse de tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires.

Tarifs

Le tarif d'un transporteur aérien contient tous ses prix, taux, frais et conditions de transport. Un billet est une preuve de paiement et ne contient qu'une partie des renseignements qui figurent dans un tarif. Celui-ci porte sur un certain nombre d'aspects comme les limites ou les restrictions de poids ou de dimensions des bagages, les indemnités pour bagages perdus, retardés ou endommagés, les indemnités pour refus d'embarquement (évincement) et les règles du transporteur concernant le transport des personnes ayant une déficience. La loi exige la publication des tarifs, mais sur le plan pratique, ce sont des documents longs et complexes qui ne sont pas d'accès facile pour le public. Peu de passagers connaissent toutes les conditions de leur contrat avec les transporteurs.

L'OTC jouit de certains pouvoirs en matière de tarifs. Il peut :

- imposer une amende à un transporteur s'il n'a pas appliqué les conditions de son tarif;
- ordonner à un transporteur d'appliquer ces conditions de transport s'il ne l'a pas fait;
- ordonner aux transporteurs, dans certaines circonstances, d'indemniser les passagers ou les expéditeurs si le tarif n'a pas été appliqué;
- annuler une condition d'un tarif s'il la juge déraisonnable ou indûment discriminatoire et substituer une autre condition à sa place.

Ces dispositions sont utiles, mais l'aptitude de l'OTC d'assurer le « caractère raisonnable » pour les consommateurs est entravée par le manque de connaissance du public à propos des tarifs et de leur contenu.

Les deux problèmes sont indissociables : il est difficile de constituer un dossier solide pour réussir à défendre sa plainte si l'on ne connaît pas les règles. Ce manque d'information est un obstacle à l'action des consommateurs.

La présentation et la communication des tarifs au public est un processus complexe et difficile. Néanmoins, j'estime que cette étape est nécessaire. L'aptitude de l'OTC d'agir au nom de consommateurs lésés est limitée par l'aptitude des consommateurs à comprendre les conditions du contrat. On trouvera une autre recommandation, prévoyant la coopération des transporteurs, dans la section « Questions et recommandations concernant les groupes d'intérêt ».

11.0 Recommandation à propos des tarifs :

11.1 Que le gouvernement du Canada veille à ce que le processus de plaintes relatif aux tarifs soit d'accès facile pour les consommateurs et « convivial ».

Nécessité d'une charte des droits des passagers

Cette nécessité ne m'apparaît pas démontrée. Plusieurs raisons expliquent le caractère exagéré et législativement médiocre d'une telle approche des problèmes des consommateurs. D'abord, les Canadiens sont présentement protégés par diverses lois sur la consommation, de compétence provinciale. D'autres dispositions protègent les consommateurs en vertu de la *Loi sur la concurrence* (publicité trompeuse). Comme je l'ai indiqué dans la section précédente, les passagers aériens peuvent s'adresser à l'Office des transports du Canada pour les problèmes de tarif. Nous avons également des droits et des recours en vertu de la *Loi sur les langues officielles* en ce qui a trait à Air Canada. Enfin, nous avons des tribunaux devant lesquels chaque consommateur peut présenter une action.

Je dois également avouer ma répugnance personnelle devant l'utilisation de la notion profonde et importante de « droits » pour quelque chose d'aussi prosaïque que le transport aérien. Il existe une différence entre la possibilité d'un recours judiciaire si vous n'obtenez pas ce pourquoi vous avez payé et les droits individuels qui sont enchâssés dans la *Charte des droits et libertés*. La liberté d'expression est une notion beaucoup plus élevée que le droit à une cabine d'aéronef sans parfum. Les droits nous appartiennent à tous, non seulement à ceux d'entre nous qui

prennent l'avion. Ce qui révèle un petit problème connexe : qu'en est-il des « droits » des voyageurs dans les autocars ou les trains?

Le problème n'est pas un manque de lois. Le problème est un manque de connaissance. Après le désastreux été 2000, où la qualité du transport aérien était atroce, de nombreux transporteurs, dont Air Canada, ont adopté de leur propre initiative des énoncés de services à la clientèle qui définissaient des lignes directrices pour la perte des bagages, l'évincement des passagers et d'autres contingences déplaisantes de l'« expérience » du transport aérien. Toutefois, pour connaître le plan d'Air Canada, vous devez accéder au site Web du transporteur et faire un peu de recherche et de lecture.

Des passagers insatisfaits peuvent aussi contester les tarifs, mais ils doivent d'abord savoir 1) que les tarifs existent et 2) ce qu'ils contiennent. Comme je l'ai expliqué dans la section précédente, les tarifs sont difficiles à trouver, et encore plus difficiles à lire. Et en dernier recours, si un passager a épuisé tous les autres moyens, il ou elle peut intenter une poursuite. Mais où commencer? La plupart d'entre nous ne sommes pas portés aux litiges et avons une expérience limitée du système judiciaire.

Toutefois, les mécanismes sont là. Par exemple, la Cour des petites créances de l'Ontario peut rendre des sentences avec pénalités monétaires (dommages compris) jusqu'à 10 000 $ et le processus est conçu pour être aussi simple et rapide que possible. Le site Web du gouvernement de l'Ontario contient même un livret indiquant comment profiter pleinement du système. [29] D'autres provinces ont des mécanismes semblables.

Tous ces outils conçus pour protéger les consommateurs n'ont qu'une valeur négligeable si les consommateurs n'en sont pas informés. Les passagers aériens doivent avoir facilement accès à tous ces renseignements essentiels, un objectif qui exige l'intervention des divers paliers de gouvernement, de l'industrie du transport aérien et peut-être d'autres groupes d'intérêt.

Il y a un autre côté à la médaille quant aux demandes relatives à la « Charte des droits des passagers », qui est plus vague mais qui touche la « garantie » de la qualité de service. Certes, les gens veulent être assurés qu'ils n'auront pas à attendre des heures au téléphone, à traiter avec du personnel hargneux ou grossier. Bien que je sympathise avec eux, il faut aussi se rendre compte qu'aucune loi ne peut protéger les consommateurs du mauvais jugement d'un employé, de la formation médiocre fournie par l'employeur ou de la simple stupidité. Sur un plan

[29] *Comment profiter pleinement de la Cour des petites créances*, ministère du Procureur général de l'Ontario, http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/cad/sccbook.htm

réaliste, le seul véritable remède et la seule façon certaine d'accroître la qualité du service, c'est la concurrence.

Pour revenir sur mon thème du « fait pour les Canadiens », la qualité du service des entreprises canadiennes a fait un bond dans deux domaines évidents lorsque des « étrangers » ont accédé à leur marché : celui des fournisseurs d'appels interurbains et celui des entrepôts de vente au détail à bas prix. Il y a une différence dans l'attitude d'une entreprise qui attend vos dollars et celle d'une entreprise qui lutte pour les obtenir.

12.0 Recommandations à propos d'une « charte des droits des passagers » :

12.1 Que le gouvernement du Canada ne prenne aucune mesure législative pour créer une « charte des droits » distincte pour les passagers aériens, MAIS

12.2 Que le gouvernement du Canada travaille avec les compagnies aériennes, les groupes de consommateurs et d'autres ministères et paliers de gouvernement pour fournir un « guichet unique » d'information facilement accessible sur les outils qu'offrent la législation et la réglementation aux consommateurs.

Promotion de la concurrence

L'obligation de promouvoir la concurrence occupe la majorité des dispositions restantes du projet de loi C-26 et les engagements d'Air Canada. La plupart relèvent de la compétence du Bureau de la concurrence, dont le rôle est de promouvoir et de maintenir une juste concurrence de façon à ce que les Canadiens puissent profiter de prix plus bas, d'un choix de produits et de services de qualité.

Dispositions spéciales en vertu de la *Loi sur la concurrence*

Le secteur du transport aérien et Air Canada sont assujettis à des dispositions spéciales en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Il s'agit de circonstances extraordinaires, car la Loi est conçue pour fournir des règles d'application générale. Le caractère unique des dispositions sur le transport aérien a soulevé l'inquiétude de certains, notamment celle du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, qui affirmaient dans un récent rapport :

> *« Aujourd'hui, les Canadiens assistent à l'adoption de « dispositions spéciales pour un secteur spécial » — celui du transport aérien — dans une loi cadre, rendue nécessaire par l'absence d'un cadre de déréglementation adéquat. [...] À l'heure actuelle, le Comité*

reconnaît que les dispositions spéciales touchant le transport aérien sont temporaires et qu'elles seront supprimées lorsqu'une compétition saine aura pris place dans l'industrie. Mais, d'un autre côté, il craint beaucoup que cela ne se fasse pas de sitôt, car même les États-Unis (dont la population est environ dix fois celle du Canada) semblent capables de soutenir seulement cinq ou six compagnies de transport aérien servant de plaques tournantes. Faute du retrait des restrictions sur la propriété et sur les services de cabotage, il se pourrait bien que l'industrie soit dominée par Air Canada pendant fort longtemps. Aussi, le Comité a-t-il des doutes concernant le passage, par le gouvernement, d'une loi d'application générale à une loi comportant des dispositions spéciales visant une industrie précise, alors que d'autres solutions tout aussi efficaces pourraient être possibles dans le cadre d'une réforme axée sur l'avenir. » [30]

Ces préoccupations sont bien fondées et le gouvernement devrait s'assurer qu'il s'éloigne de toute « disposition spéciale » le plus rapidement possible. Étant donné que, comme le fait remarquer le Comité, une « concurrence saine » devrait remplacer ces dispositions, il serait approprié que le gouvernement prenne certaines mesures, comme je le souligne ailleurs dans le présent document, pour favoriser l'accroissement des services aériens concurrentiels au pays.

13.0 Recommandation à propos des règles spéciales pour l'industrie du transport aérien dans la *Loi sur la concurrence* :

13.1 Que le gouvernement tienne compte des préoccupations exprimées par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes et qu'il prenne des mesures en vue d'éliminer les dispositions spéciales pour l'industrie du transport aérien de la *Loi sur la concurrence* et les remplacer par des solutions de rechange plus appropriées et plus efficaces, le plus rapidement possible.

Mesures anti-prédation

Le Bureau de la concurrence peut prendre des mesures contre un transporteur dominant aux agissements anticoncurrentiels, notamment l'exploitation d'un service à perte pour tuer la concurrence. Le règlement sur les agissements anticoncurrentiels des exploitants de service intérieur porte notamment sur les pratiques suivantes : [31]

- L'exploitation de la capacité sur une ou plusieurs liaisons à des prix qui ne couvrent pas les coûts évitables de prestation du service en cause, c'est-à-dire tous les coûts qui pourraient être évités si ce service n'était pas fourni.

---

[30] *Plan d'actualisation du régime de conférences canadien*, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, avril 2002

[31] Renseignements condensés provenant de la *Gazette du Canada, Partie II*, 2000-08-30, Vol. 134, n° 18

- L'augmentation de la capacité sur une ou plusieurs liaisons à des prix qui ne couvrent pas les coûts évitables de prestation du service en cause, c'est-à-dire tous les coûts qui pourraient être évités si le service n'était pas fourni.

- L'utilisation d'un transporteur secondaire à moindre coût d'une façon visée dans les deux paragraphes ci-dessus.

En vertu du projet de loi C-23 adopté récemment, le gouvernement peut également : [32]

- Proroger une ordonnance provisoire (de cesser et de s'abstenir) au-delà de la limite actuelle de 80 jours, pendant la période nécessaire pour permettre au Commissaire de recevoir et d'étudier les renseignements qui permettront de déterminer s'il est opportun de présenter une demande au Tribunal.

- Imposer une sanction administrative pécuniaire maximale de 15 millions de dollars à l'égard d'un transporteur aérien dominant qui s'avère avoir abusé de sa position dominante sur le marché.

- Prendre en compte des « facteurs aggravants ou atténuants », dont les suivants :

  - La fréquence et la durée du comportement en cause;

  - La vulnérabilité des catégories de personnes qui subissent des conséquences négatives de ce comportement;

  - Le tort causé à la concurrence sur le marché pertinent;

  - Le comportement antérieur de l'entité en ce qui a trait au respect de la *Loi sur la concurrence*;

  - Toute autre circonstance pertinente.

Ces nouveaux pouvoirs semblent avoir été efficaces : CanJet et Jetsgo sont toutes deux entrées sur le marché après ces modifications et CanJet a indiqué qu'elle reprenait le service notamment en raison de la nouvelle législation visant à permettre une concurrence équitable dans le transport aérien.

---

[32] Renseignements condensés provenant du précis d'information « *Modifications ayant trait au secteur des transporteurs aériens* », Bureau de la concurrence, 2002-06-21

La procédure de réclamation commence par une plainte, qui déclenche une enquête par le Bureau de la concurrence. Si celui-ci trouve des preuves à l'appui de la réclamation, il présente alors la cause au Tribunal de la concurrence, une autorité quasi judiciaire distincte. Deux causes sont présentement en cours sur des allégations d'agissements anticoncurrentiels d'Air Canada. Le Tribunal de la concurrence doit encore rendre un jugement sur les causes présentées par WestJet et CanJet, bien que celles-ci (ou que les plaintes connexes, remontent à deux ans et même plus). Une partie de ce retard est attribuable aux événements du 11 septembre et à leurs conséquences. Le retard est aussi occasionné par le fait que ces causes sont les premières du genre. Non seulement établissent-elles un précédent, mais la mise en place de mécanismes appropriés exige certains délais supplémentaires. En théorie, une fois que ces décisions auront été rendues, les processus du Bureau et du Tribunal seront plus stables.

Bien que ces retards aient été coûteux, il est possible qu'une fois que des décisions auront été prises relativement à ces premières poursuites, nous aurons un schéma d'orientation pour l'avenir et les « règles du jeu » seront beaucoup plus simples et claires.

Cette disposition est cruciale pour la croissance de la concurrence. Le processus, qui est complexe et prolongé, doit être examiné soigneusement pour déterminer s'il s'agit là de la meilleure façon de prendre des décisions et d'intervenir en cas d'agissement anticoncurrentiel. Le gouvernement doit être disposé à y apporter des modifications, s'il ne l'est pas déjà. Après avoir passé à travers tout ce processus compliqué et difficile, il est juste d'attendre un peu plus longtemps pour évaluer les résultats des causes encore en instance, mais pas tellement plus au-delà de ce point.

14.0 Recommandation à propos des dispositions anti-prédation :

14.1 Que le gouvernement du Canada surveille étroitement les causes devant le Tribunal de la concurrence pour veiller à ce que le critère actuel de « coûts évitables » et que les nouveaux pouvoirs du Bureau de la concurrence en vertu du projet de loi C-23 constituent un mécanisme équitable, réaliste et pratique de statuer sur les agissements anticoncurrentiels dans le secteur du transport aérien, et de les modifier ou d'adopter une nouvelle démarche, s'ils ne le sont pas.

Engagements d'Air Canada

Ces engagements sont une série de mesures temporaires acceptées par Air Canada pour atténuer sa position dominante. Certaines ont déjà pris fin, comme la tentative de vendre les Lignes aériennes Canadien Régional, ainsi que l'engagement qu'Air Canada ne mette pas sur pied un service de transporteur à escompte dans l'Est du Canada pendant une période donnée. Dans la présente section, nous examinons certains des principaux engagements en cours et recommandons d'autres mesures, le cas échéant.

Accès à Aéroplan

Air Canada doit vendre ses points de programme de grands voyageurs aux transporteurs canadiens admissibles (aux rentrées de 250 millions de dollars ou moins) selon des conditions commerciales raisonnables. En pratique, cette mesure n'est pas idéale.

- Premièrement, elle fait la promotion de l'utilisation d'un produit unique d'Air Canada, Aéroplan, ce qui étend essentiellement la portée d'AC sur le marché, et ne la contient pas.

- Deuxièmement, cet engagement ne s'applique qu'aux types de points de programme de grands voyageurs qui peuvent être échangés pour des billets sur les vols d'Air Canada. Air Canada (et ses partenaires et filiales) sont les seuls transporteurs qui offrent des milles-privilèges fournissant aux grands voyageurs des à-côtés comme l'accès au salon Feuille d'érable, des files d'attente prioritaires et la récupération accélérée des bagages, etc. Dans un marché concurrentiel, Air Canada conserve un important avantage en offrant ce produit unique.

- Troisièmement, les transporteurs se sont plaints des retards de traitement des formalités administratives et du besoin de subir une vérification de sécurité par Air Canada avant d'avoir accès au programme.

Cet engagement doit prendre fin en 2005. La solution idéale pour le marché serait le développement d'un autre réseau de transporteurs qui mettrait en circulation des points concurrentiels (comme AAdvantage). Toutefois, sans un environnement plus libéralisé, il est improbable que cette solution émerge au bout d'une période aussi courte.

Par conséquent, la meilleure solution consisterait alors à veiller à ce que l'engagement soit aussi efficace que possible, malgré ses limitations.

15.0 Recommandations à propos d'Aéroplan :

15.1 Que le gouvernement du Canada veille à ce qu'en l'absence de programmes concurrents pour les grands voyageurs, ce programme soit facilement et équitablement accessible pour des transporteurs indépendants qui souhaitent y participer.

15.2 Que si des programmes concurrentiels pour grands voyageurs demeurent absents du marché, l'engagement soit prolongé au-delà de son échéance actuelle, au besoin.

Vols et prix inter-transporteurs

Ces engagements garantissent qu'Air Canada conclue des accords concernant les vols et prix inter-transporteurs (transferts de bagages, billetterie, réservations, etc.) avec tout transporteur canadien qui en fait la demande, à certaines conditions (c.-à-d. qu'il « réponde raisonnablement aux normes de l'industrie »).

Cela garantit que tout transporteur canadien puisse offrir des vols en correspondance avec le réseau d'Air Canada, qui est présentement le seul réseau intérieur qui dessert à la fois des destinations canadiennes et internationales.

Cette mesure assure l'accès, mais non l'égalité. Un transporteur de troisième niveau « partenaire » d'Air Canada pourrait offrir de plus bas prix, de meilleures correspondances et même, à l'occasion, des « milles-privilèges ». Ce sont là des avantages concurrentiels importants sur des transporteurs indépendants et les avantages peuvent être si puissants qu'ils pourraient étouffer l'essor de la concurrence sur les liaisons régionales.

Ce problème est un résultat direct de l'acquisition de Canadian Airlines Corp. par Air Canada, où chacun de ces deux transporteurs disposait de son propre réseau régional et principal relié à deux alliances internationales différentes (Star Alliance pour Air Canada et **one**world pour Canadien International). La perte de CAC signifiait également la perte de **one**world et de toutes les occasions de connectivité que ce réseau offrait. Sans un second réseau, il est difficile d'imaginer comment le transport régional de troisième niveau pourrait se développer beaucoup plus qu'il ne l'a fait jusqu'à maintenant.

Une solution possible est de rendre cette disposition plus rigoureuse. Par exemple, Air Canada pourrait être contrainte de créer des « prix conjoints » équivalents pour tous les transporteurs tiers, qu'ils soient partenaires ou non, en faisant appel à un système de « nation la plus favorisée » (NPF) : ce qui s'applique à l'un, s'applique à

tous. De fait, si la concurrence ne croît pas, ce type de mesure peut être nécessaire. Toutefois, la réglementation des accords contractuels n'est pas idéale. Il est plus efficace d'ouvrir le marché à des formes de concurrence qui mèneraient à l'avènement de solutions de rechange à Air Canada et à son réseau. C'est un autre facteur qui vient soutenir la libéralisation du commerce et de la propriété.

À l'heure actuelle, le gouvernement doit évaluer si cette disposition crée effectivement des règles du jeu équitables pour les transporteurs indépendants. Si ce n'est pas le cas, le gouvernement doit être prêt à mettre en œuvre les modifications (idéalement par la libéralisation, bien que l'imposition d'une politique de « NPF » soit possible) nécessaires éventuellement pour créer un meilleur environnement concurrentiel.

16.0 Recommandations à propos des prix conjoints et des services inter-transporteurs :

16.1 Que le gouvernement du Canada surveille le développement du transport concurrentiel de troisième niveau au Canada et qu'il évalue le caractère adéquat de l'assistance qu'offrent les dispositions actuelles aux transporteurs. De plus, le gouvernement du Canada devrait examiner d'autres options afin d'établir s'il pouvait prendre des mesures supplémentaires.

Surprimes des agents de voyages et droits de négocier en groupe

Certains problèmes des agences de voyages ont peu de relations avec la réglementation gouvernementale, le projet de loi C-26 ou les engagements d'Air Canada et ne sont donc pas inclus dans la présente section. Toutefois, ils sont apparentés aux questions de croissance et de la concurrence et du choix des consommateurs, et sont abordés dans la section « Questions et recommandations concernant les groupes d'intérêt ».

Les dispositions existantes prévoient deux domaines d'intervention gouvernementale. L'un touche le système des « surprimes », qui détermine comment sont gagnés les bonis, et l'autre la nouvelle aptitude pour les agents de négocier collectivement avec Air Canada le taux de commission de base.

Le premier type d'intervention consiste à séparer les bonis payés par Air Canada sur les ventes de billets intérieurs des ventes elles-mêmes. Par contre, les surprimes (commissions supplémentaires) sur la billetterie domestique sont établies en fonction des ventes internationales. De nombreux pays ont des dispositions semblables pour leurs transporteurs. Cette mesure vise à veiller à ce que les agents

réservent auprès d'autres transporteurs intérieurs. Bien que cela puisse être efficace, la relation entre les ventes internationales et les surprimes intérieures peut amener certaines agences à réserver des vols internationaux d'Air Canada pour accroître leurs primes intérieures, compromettant leur neutralité et leurs efforts à choisir certaines options en fonction des avantages pour le consommateur.

La deuxième type d'intervention consiste à suspendre la disposition « anti-collusion » dans la *Loi sur la concurrence* pour les agents de voyages de façon à ce qu'ils puissent négocier en bloc. Bien que ce processus ait été mis en place, Air Canada a continué de réduire les commissions qu'elle payait. Comme le droit de négocier n'a pas débouché sur une conclusion satisfaisante pour les agences de voyages, elles ont demandé par l'intermédiaire de leur association, l'ACTA, que le gouvernement étende cette disposition pour prévoir un arbitrage par une tierce partie.

Il est difficile, et habituellement inapproprié, pour le gouvernement d'intervenir dans les questions de relations entre les entreprises. Le marché devrait s'autoréguler et permettre l'avènement d'une communauté des agences de voyages changée, mais plus viable et mieux centrée. Toutefois, plusieurs questions restent ouvertes et exigeraient une supervision plus approfondie.

Comme les agences s'éloignent d'un modèle où elles sont des « agents » des fournisseurs de voyages dans le cadre d'une entente de rémunération à l'acte avec les voyageurs, elles deviennent un outil important pour l'information et le choix des consommateurs. Si le secteur des agences n'est plus viable, on pourrait y perdre une source potentielle de renseignements impartiaux et, avec elle, une ressource importante pour les voyageurs canadiens.

Le gouvernement devrait intervenir immédiatement dans deux domaines. Le premier consisterait à veiller à ce que l'appariement des ventes de billets internationaux aux primes pour les ventes intérieures n'ait pas d'effets néfastes sur le choix des consommateurs. Le deuxième consisterait à examiner la réglementation gouvernementale sur les systèmes informatisés de réservation pour veiller à ce que ceux-ci soient « justes et neutres » dans l'affichage, la vente et la présentation des options de service de transport aérien. L'examen de la réglementation sur les SIR était prévu, mais le processus a été retardé à la suite des événements du 11 septembre. Cet examen devrait également englober celui des préoccupations exprimées par la communauté des agences concernant les catégories de prix réservés aux transactions par Internet, aux transactions par les consommateurs en direct et autres catégories spéciales, ainsi que les mécanismes de distribution.

À l'heure actuelle, je n'appuie pas la demande par les agents d'un processus d'arbitrage imposé par le gouvernement, car un accord commercial se gère mieux par l'intermédiaire du secteur privé que par le secteur public.

17.0 Recommandations à propos de la réglementation touchant les agences de voyages :

17.1 Que le gouvernement du Canada examine le programme de « surprimes » pour les ventes de vols intérieurs afin de veiller à ce qu'il n'ait aucun effet néfaste sur le choix des consommateurs.

17.2 Que, pour assurer l'équité et le choix des consommateurs, le gouvernement du Canada mette en œuvre son examen de la réglementation sur les systèmes informatisés de réservation et qu'il veille à ce que ces systèmes soient « justes et neutres » et que les conséquences des prix offerts sur Internet et celles des ventes et de la tarification sans intermédiaire auprès des consommateurs fassent également l'objet de cet examen.

Autres engagements

Un certain nombre d'autres engagements sont encore en vigueur. Ceux-ci comprennent notamment la cession des aéronefs excédentaires, la cession d'installations aéroportuaires et de créneaux (heures de décollage et d'atterrissage) à l'aéroport international Lester B. Pearson, des modifications à la formule de Chicago (répartition des coûts des services aéroportuaires). Au jugé, bien que les processus aient été parfois lents, Air Canada a respecté les exigences dans ces engagements. Aucune autre mesure n'est recommandée pour le moment. Toutefois, le gouvernement doit surveiller ces engagements et être prêt à modifier ou à prolonger leur période d'application si les services concurrentiels n'ont pas connu une croissance suffisante pour atténuer la position dominante d'Air Canada.

Air Canada et la *Loi sur les langues officielles* (LLO)

Un certain nombre de mesures gouvernementales sont en place pour veiller à ce que les passagers aériens puissent être servis dans les deux langues officielles. Les compagnies aériennes fournissent habituellement des services dans les deux langues officielles, en fonction de la demande. Tous les transporteurs sont tenus, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, de veiller à ce que les breffages de sécurité soient donnés en français et en anglais (pour les appareils de 20 places et plus), et des

« pictogrammes » et une formulation bilingue doivent figurer sur les cartes des consignes de sécurité. Les aéroports avec un million de passagers par année ou plus doivent fournir des services bilingues et les autres sont assujettis à la *Loi sur les langues officielles* (LLO), là où le nombre le justifie (là où la demande de service dans la deuxième langue officielle est d'au moins 5 %).

Le projet de loi C-26 a clarifié les obligations linguistiques d'Air Canada en ce qui a trait à ses filiales, notamment celles dont elle a fait l'acquisition en 1999 et 2000. Air Canada a été tenue de veiller à ce que CAC et toutes les autres filiales d'Air Canada (comme les transporteurs régionaux) soient en mesure de servir le public dans les deux langues officielles, suivant un calendrier de mise en œuvre bien défini.

L'efficacité d'Air Canada à se conformer à ces dispositions doit être considérée sous plusieurs aspects. Premièrement, ses antécédents de service des Canadiens dans les deux langues officielles. Deuxièmement, son efficacité à intégrer le bilinguisme dans l'ensemble de ses effectifs fusionnés. Troisièmement, les problèmes de logistique et de coûts reliés au perfectionnement des employés unilingues.

D'après le Comité conjoint permanent des langues officielles, Air Canada a connu par le passé des difficultés à respecter les dispositions, même avant sa privatisation et l'achat de CAC, bien que le nombre de plaintes ait diminué de 192 en 1992 à 137 en 2000, tandis qu'au cours de la même période, le nombre de passagers a plus que doublé. Après l'acquisition, la situation est redevenue difficile, et le niveau d'insatisfaction des passagers, du Commissaire aux langues officielles et du Comité conjoint permanent des langues officielles a augmenté.

Il y a quelques mois, Air Canada annonçait la mise en œuvre d'un « Plan d'action linguistique » pour améliorer ses capacités en matière de bilinguisme. Le plan comprenait des échéances pour l'exécution de ses stratégies, ainsi que des mesures détaillées et les responsabilités dans la structure hiérarchique. De plus, Air Canada travaille en collaboration avec ses syndicats pour veiller à la mise en œuvre réussie de ce plan d'action. À l'exception du perfectionnement, tous les éléments du plan devraient être entièrement en place d'ici 2003. Malgré le scepticisme de certains observateurs, Air Canada semble déterminée à remplir ses obligations à l'intérieur de ce délai.

Air Canada a déjà entrepris un certain nombre d'initiatives. Par exemple, elle informe maintenant les passagers de leurs droits en vertu de la LLO dans sa revue offerte à bord, *enRoute*, et sur son site Web. Elle a commencé à utiliser des sondages en vol et des sondages téléphoniques afin de mesurer la satisfaction de la clientèle à propos des annonces et du service bilingues. Elle envisage aussi d'autres mécanismes de rétroaction.

Le perfectionnement est un problème à plus long terme. Étant donné le besoin de remplacer les travailleurs qui suivent une formation linguistique par d'autres, les coûts s'élèvent de façon presque exponentielle et ce perfectionnement ne devrait pas être terminé avant 2010.

Je sympathise avec les défis d'Air Canada et je la félicite de son « plan d'action linguistique » et de son engagement envers la LLO. Toutefois, je dois également souligner l'insatisfaction exprimée par le Comité à propos de ce qu'il percevait comme des retards continuels et un rendement inadéquat jusqu'à maintenant. La résolution complète et satisfaisante de cette exigence permanente servira non seulement les passagers, mais aussi Air Canada.

Pour assurer la réussite dans ce domaine, le gouvernement, par l'intermédiaire de ces organismes concernés, doit surveiller les mesures que prend Air Canada pour veiller à ce que son « plan d'action linguistique » soit mis en œuvre et que les échéances qu'il contient soient respectées.

18.0 Recommandation à propos de la *Loi sur les langues officielles* :

18.1 Qu'Air Canada travaille à assurer l'exécution rapide et fructueuse de son « plan d'action linguistique », qui comporte des délais, des initiatives et des objectifs précis pour accroître la capacité bilingue afin d'améliorer les services bilingues, là où cela s'avère nécessaire.

Traitement équitable des employés

L'effort du gouvernement pour assurer le traitement équitable des employés a consisté en l'interdiction des mises à pied ou du déplacement des employés syndiqués d'Air Canada, de Canadien International ou de leurs filiales en propriété exclusive pendant une période de deux ans, qui prenait fin en mars 2002.

Bien que cette disposition précise ait expiré, les problèmes de la fusion des deux groupes demeurent et de nouveaux problèmes se présentent. Le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) a récemment jugé que le processus de fusion complexe visant à combiner les deux groupes de pilotes d'Air Canada et de Canadien International laissait à désirer, affirmant que le protocole de fusion mis en œuvre par l'arbitre était injuste pour les pilotes de l'ex-Canadien International. D'autres syndicats pour lesquels le processus de fusion des listes d'ancienneté est encore en cours surveillent attentivement les décisions du CCRI et leurs conséquences.

Sur un autre front, quatre syndicats contestent maintenant l'approche de Zip Air Inc., la filiale à bas prix d'Air Canada, voulant le faire déclarer « employeur commun ». D'une façon très controversée, Zip veut embaucher une classe d'employés unique pouvant assumer de multiples rôles, au besoin, agissant comme agents de bord, agents des ventes au téléphone ou agents aux comptoirs aéroportuaires. Les pilotes ont conclu une entente avec Zip prévoyant des salaires réduits et des conditions de travail différentes de celles d'Air Canada. Toutefois, l'accord limite Zip à 20 appareils.

Pour autant que je puisse en juger, les relations de travail entre la plupart des transporteurs et leurs employés syndiqués ont toujours été un mélange hautement explosif et souvent tumultueux. Les fusions au cours de leur histoire ont soulevé beaucoup d'émotion et n'ont jamais été entièrement satisfaisantes pour les partenaires : presque comme une série de mariages forcés. Les fusions ne prennent fin que lorsque le dernier employé des régimes précédents prend sa retraite et la discorde peut durer pendant des décennies.

Certains ont laissé entendre que le coût des conventions collectives et les limitations qu'elles imposent aux transporteurs, Air Canada comprise, sont le plus grand obstacle à l'avènement de transporteurs productifs et dynamiques. Je trouve cette affirmation un peu simpliste. D'une part, même si les conditions des contrats posaient problème, les deux parties ont signé ces conventions et il faut les deux parties pour les modifier. D'autre part, aucun problème grave n'est causé uniquement par un seul facteur. Il est probable que de nombreuses autres questions internes ou opérationnelles viennent aussi entraver les solutions. Le fait de jeter le blâme seulement sur les syndicats ne ferait que créer une diversion et distraire les transporteurs du traitement de l'ensemble de leurs problèmes.

Maintenant que la période de transition est terminée, l'intercession gouvernementale dans les questions de relations de travail du transport aérien semble limitée à celle du Conseil canadien des relations industrielles. Heureusement, cet organisme semble constituer une méthode efficace de traiter les préoccupations à mesure qu'elles se présentent. Aucune autre intervention n'est recommandée pour le moment.

Questions et recommandations concernant les groupes d'intérêt

Dans la présente section, nous examinons certains défis d'actualité pour les groupes d'intérêt et nous formulons quelques recommandations au sujet des mesures à prendre.

Bien que je ne prévoyais pas faire des recommandations précises aux groupes d'intérêt, ne pas le faire serait ne pas tenir compte d'une pièce clé dans le casse-tête de la restructuration du transport aérien. Si nous devons surmonter les défis que présentent l'industrie du transport aérien, les groupes d'intérêt doivent contribuer à la solution. Leur apport est une ressource inexploitée au pouvoir potentiel très élevé.

Les groupes d'intérêt ont des intérêts et besoins différents, qui varient souvent au sein de chacun des groupes eux-mêmes. Une collectivité du nord de la Colombie-Britannique a des attentes et des besoins très différents relativement à son service de transport aérien que, par exemple, Vancouver.

En même temps, beaucoup d'éléments communs réunissent les divers groupes, selon la question considérée. Par exemple, l'accès aux voyages à bas prix préoccupe tout autant les consommateurs et les collectivités éloignées ou rurales. Le besoin d'information et de données est une préoccupation partagée par de nombreux groupes.

Aussi important que le groupe des « groupes d'intérêt » puisse sembler, en réalité, il n'est pas suffisamment important. Certaines autres entités sont touchées par le transport aérien et tout doit être fait pour les englober dans « l'intérêt commun » plus large, y compris les autres paliers de gouvernement et les autres ministères.

Action collective

L'action collective par les groupes d'intérêt n'est pas seulement souhaitable : elle est fondamentale. Dans mes conversations des deux dernières années, j'ai été frappée par le nombre de personnes qui affirmaient que « le libre marché résoudra tous nos problèmes » ou que le « gouvernement doit s'occuper de tous nos besoins », comme de véritables actes de foi. En réalité, nous ne pouvons nous appuyer ni sur les entreprises, ni sur le gouvernement pour fournir toutes les réponses. Nous devons en fournir beaucoup nous-mêmes.

Au tout début de mes recherches, j'ai été également surprise du petit nombre de groupes d'intérêt qui se réunissaient pour échanger sur leurs préoccupations communes et sur les solutions. Des collectivités individuelles luttaient seules pour apprendre comment réagir devant le nouvel environnement, bien qu'elles étaient placées devant beaucoup de défis identiques et qu'elles auraient pu tirer profit d'un échange d'information. Pour un grand nombre de collectivités, leur rencontre avec l'Observatrice était la première fois où des groupes d'intérêt différents (ministères provinciaux des transports, du tourisme, du développement économique, chambres de commerce, aéroports, agences de voyages et consommateurs, etc.) se réunissaient pour discuter des problèmes et des solutions.

Récemment, la situation montre certains signes de changement. L'Association du transport aérien du Canada (ATAC), le Conseil des aéroports du Canada (CAC) et l'Association de l'industrie touristique du Canada (AITC) ont formé une coalition pour traiter de certains problèmes précis. Les ministres provinciaux responsables du tourisme ont travaillé ensemble pour mettre au point des solutions. Les ministres provinciaux des transports travaillent sur une étude de viabilité des petits aéroports. Le Van Horne Institute a réuni, pour la première fois, des universitaires et des économistes pour examiner ensemble les problèmes du transport aérien.

Non seulement ces initiatives doivent-elles se poursuivre, mais elles doivent aussi s'étendre. Par exemple, de nombreuses associations, comme la Fédération canadienne des municipalités ou la Chambre de commerce du Canada, ont beaucoup travaillé sur les questions de transport aérien. Il serait utile pour elles de mettre en commun leurs données et leurs connaissances en constituant un centre d'échange des rapports et des points de vue, en tenant des réunions conjointes sur les questions de transport aérien, ou les deux.

Une autre étape consisterait à se lier de façon plus officielle. Par exemple, les problèmes des petites collectivités et des petits aéroports sont très différents de ceux des grands centres, mais ils sont presque identiques partout au Canada. La même chose est vraie aux États-Unis et l'une des réponses des groupes d'intérêt a été la création du « Regional Aviation Partnership ». D'après son site Web :

> *« Les « Regional Aviation Partners » (partenaires de l'aviation régionale – RAP) représentent les intérêts des petites collectivités, des consommateurs, des fabricants, des fournisseurs aéronautiques et des entreprises qui ont des intérêts matériels envers les services régionaux de transport aérien.*
>
> *« RAP est la voix indépendante de l'industrie qui représente véritablement les problèmes que connaît l'industrie régionale du transport aérien. À l'heure actuelle, nous représentons des compagnies aériennes régionales, des constructeurs d'avions, des gouvernements d'État, des aéroports, des chambres de commerce, des organismes commerciaux et des organismes de tourisme dans 16 États et au Canada, ce qui correspond, au total, à des populations de plus de 10 millions de personnes. Les membres du RAP sont au cœur du travail de l'organisme d'assurer un lobby efficace*

relativement aux problèmes de services de transport aérien des petites collectivités auprès des gouvernements fédéraux, d'État et locaux. » [33]

Un organisme semblable établi au Canada pourrait servir les intérêts des petites collectivités ainsi que ceux des transporteurs régionaux, et les parties intéressées devraient envisager sérieusement cette possibilité.

19.0 Recommandations à propos de l'action collective :

19.1 Que les groupes d'intérêt utilisent leurs associations pour partager l'information et résoudre les problèmes de transport aérien en créant une démarche d'action collective fondée sur « l'intérêt commun ».

19.2 Que les associations des groupes d'intérêt travaillent ensemble pour offrir un centre d'échange d'information (rapports, études, positions, etc.) sur les questions de transport aérien.

19.3 Que les groupes d'intérêt prennent en considération la démarche horizontale adoptée par l'organisme américain Regional Aviation Partnership, en vue de communiquer collectivement et de créer des positions de défense aux assises larges.

Information et données

Chaque groupe d'intérêt, tout comme les ministères gouvernementaux, dispose d'information ou de données qui pourraient profiter à d'autres, notamment les suivantes :

- Loi provinciale de protection des consommateurs et procédures des cours des petites créances
- Dispositions de la *Loi sur la concurrence* et dispositions relatives à l'Office des transport du Canada
- Connaissances des agents de voyages en matière de variation des prix, de conditions de transport, de satisfaction ou d'insatisfaction des consommateurs, etc.
- Expériences personnelles des passagers

[33] www.regionalaviationpartners.org

Le besoin d'accroître la quantité d'information provenant des compagnies aériennes a déjà été abordé dans les recommandations au gouvernement. Il est également nécessaire d'améliorer l'accès à l'information des groupes d'intérêt individuels et de réunir toute cette information pour les consommateurs et les groupes d'intérêt dans un « guichet » unique, d'accès facile.

20.0 Recommandations à propos du partage et de la communication de l'information :

20.1 Que les groupes d'intérêt et les gouvernements provinciaux travaillent avec le gouvernement fédéral afin d'évaluer l'information dont chacun dispose et qui serait utile pour aborder les questions de transport aérien et pour créer un « guichet unique » accessible à tous. Cette information devrait comprendre, sans toutefois s'y limiter, les possibilités de recours pour les clients insatisfaits, les expériences de voyage des passagers, l'information pertinente provenant des agences de voyages, les questions d'actualité, etc.

20.2 Que les groupes d'intérêt travaillent de concert afin de surveiller l'évolution de l'industrie du transport aérien et les conséquences de cette évolution pour eux et afin de fournir au gouvernement une analyse et des recommandations indépendantes.

Compagnies aériennes

Une relation professionnelle et bien informée entre les transporteurs aériens et les autres groupes d'intérêt est essentielle si nous voulons définir clairement les problèmes et les résoudre. Une meilleure information et de meilleures communications sont une première étape.

Certains problèmes entre les transporteurs et d'autres groupes d'intérêt sont d'ordre général. Beaucoup touchent particulièrement Air Canada en raison de sa position dominante et de sa position de seul fournisseur d'un réseau régional-national-international.

Mes recommandations couvrent deux domaines. D'abord, l'amélioration des communications. Ensuite, les questions de tarification.

Communications

Il ne suffit pas de communiquer raisonnablement bien. Les transporteurs aériens doivent être des communicateurs extraordinaires, en tout temps. Les redevances et les suppléments viennent ajouter des coûts inattendus et considérables aux billets. Les passagers renoncent à beaucoup d'autonomie personnelle en échange de « confort et sécurité ». Des centaines de dollars peuvent être économisés en modifiant l'heure ou l'itinéraire précis d'un voyage, mais seulement si les passagers en sont informés. Les articles emballés et coûteux peuvent avoir besoin d'assurances supplémentaires, mais seulement si les passagers savent ce qui est protégé et ce qui ne l'est pas. Plus les passagers savent à quoi s'attendre, mieux ils peuvent gérer leurs voyages en avion. A l'heure actuelle, les consommateurs de transport aérien doivent également être des activistes, qui ne peuvent rien prendre pour acquis, qui doivent aller à la recherche d'information, comparer, interroger et vérifier. Ce n'est pas simple et cela exige beaucoup de temps.

De meilleures communications avec d'autres groupes d'intérêt comme les collectivités, les entreprises de tourisme et les autres secteurs d'activités sont également importants. Air Canada a fait des progrès à cet égard et a échangé avec des collectivités et des gouvernements provinciaux pour permettre de mieux comprendre ce qu'on peut de façon réaliste s'attendre qu'elle fournisse. De plus, elle a parfois tenté de trouver d'autres transporteurs pour la remplacer dans des régions où elle abandonnait une collectivité ou une liaison, même si elle n'avait aucune obligation de le faire.

À l'interne, elle a récemment fusionné les fonctions de relations avec les gouvernements provinciaux et avec les collectivités d'Air Canada et de Jazz. Ainsi, les collectivités devraient pouvoir joindre plus facilement et plus rapidement la bonne personne. C'est une amélioration importante, car les collectivités ont signalé leur difficulté à trouver des interlocuteurs appropriés à Air Canada, qui aient des pouvoirs décisionnels et qui leur répondent en temps opportun.

Tarification

Les prix visant la « rentabilisation de la capacité » sont un autre irritant pour le consommateur. La plupart ne peuvent comprendre pourquoi le prix des places sur un même vol puisse varier au hasard de quelques centaines voire des milliers de dollars. C'est ce qu'on a appelé « l'axiome du prix du billet d'avion », où la complexité frôle le frauduleux. Si vous ne pouvez pas être certain de ne pas être roulé, c'est que vous l'êtes.

Le légendaire ancien président d'AMR, Robert Crandell, avait cerné ce problème il y a 10 ans, en affirmant que :

> *« Des pleins prix sans cesse plus élevés et un éventail de prix réduits en croissance perpétuelle, entourés d'une pléthore de restrictions en changement constant ne peuvent tout simplement pas fonctionner. Les voyageurs d'affaires, qui ont vu les prix sans restrictions monter en flèche, en ont assez.*
>
> *Ils se rebellent contre un système qu'ils perçoivent comme étant injuste, qui impose des contraintes inacceptables à leur aptitude à obtenir un prix raisonnable – par exemple en les obligeant à séjourner loin de chez eux un samedi soir. Ils n'ont pas peur de dire [aux compagnies aériennes] combien ils n'apprécient pas les restrictions et la complexité – et combien ils les jugent [les compagnies aériennes] stupides d'avoir créer quelque chose d'aussi inacceptable. »*

Il a donc proposé un nouveau système de tarification (l'établissement des prix en fonction de la valeur), qui limiterait les dizaines de prix sur la plupart des vols à seulement quatre. Sa vision ne s'est pas concrétisée. Dix ans plus tard, les mêmes voyageurs d'affaires se ruent vers le monde démocratisé des transporteurs à bas prix, avec lesquels ils peuvent voyager dans un confort relatif à des prix plus bas (et moins nombreux), pratiquement sans restriction.

Les compagnies aériennes offrant des services complets évoluent au sein d'un système de tarification devenu dysfonctionnel. Or, Air Canada pourrait se placer aux premières lignes du changement visionnaire (sans parler de l'accroissement énorme de sa cote auprès des passagers) si elle entreprenait une révision des pratiques de tarification fondées sur la rentabilisation de la capacité.

Un problème distinct ayant fait surface récemment, c'est la publicité qui fait la promotion de la tarification « aller simple » en caractères gras. Les plus petits caractères expliquent que seul un billet aller-retour peut être acheté (au double du montant en « gros » caractères). À mon avis, cette pratique est analogue à faire la publicité d'une voiture de luxe pour 15 000 $, et d'indiquer aux acheteurs, en petits caractères, que le moteur, les roues et les fenêtres sont en sus.

21.0 Recommandations à propos de l'amélioration des communications entre les compagnies aériennes et les groupes d'intérêt :

21.1 Que les compagnies aériennes publient les renseignements suivants et en assurent l'accès facile (via leur site Web, les publications à bord, les cartes de rétro-information, etc.) :

- **Conditions de transport (tarifs)**
- **Recours possibles relativement aux plaintes des clients auprès de la société aérienne et mécanismes prévus par le**

gouvernement (Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, OTC, Bureau du Commissaire aux langues officielles pour ce qui est d'Air Canada, etc.), y compris les coordonnées des personnes-ressources

21.2 Tout en respectant les questions de confidentialité, que la communauté des transporteurs aériens travaille avec le gouvernement du Canada et les groupes d'intérêt pour mettre au point des méthodes de recueillir des données plus détaillées et plus à jour sur le transport aérien et pour créer un programme de diffusion qui fournisse les renseignements dont les groupes d'intérêt ont besoin.

22.0 Recommandations à propos de la tarification

22.1 Que tous les transporteurs travaillent à éviter aux consommateurs le « choc de l'étiquette » et qu'ils veillent à ce que les prix annoncés comprennent les coûts réels pour les consommateurs, y compris les redevances, les taxes et les suppléments.

22.2 Que les transporteurs n'utilisent pas la tarification de « l'aller simple », lorsque seulement un billet aller-retour peut être acheté.

22.3 Qu'Air Canada travaille à expliquer d'abord les prix « fondés sur la rentabilisation de la capacité » aux consommateurs et qu'elle travaille ensuite avec d'autres transporteurs internationaux afin de transformer ce système en quelque chose de compréhensible, rationnel et fiable pour les consommateurs.

Aéroports

Les aéroports sont devenus les troupes de première ligne dans le transport aérien. Ils sont bien assis au point d'intersection des compagnies aériennes, des collectivités et des passagers. Ils doivent reconfigurer leur espace pour satisfaire aux nouvelles exigences de sûreté et de maintien de l'ordre. Ils financent de façon indépendante leur expansion, les pistes et, parfois, leur exploitation par des redevances d'utilisation et doivent rendre des comptes à leur conseil d'administration. Ils doivent se conformer à la réglementation de Transports Canada et certains doivent payer un loyer. Ils doivent se développer comme partie intégrante

de la vie et du développement collectifs. Ils sont également un élément clé de l'infrastructure nationale des transports au Canada. C'est beaucoup demander à un seul groupe d'intérêt.

Des aéroports de toutes dimensions sont placés devant divers défis : réduction du trafic, augmentation des coûts et, parfois, grands programmes d'expansion lancés avant le ralentissement économique. Les réductions de capacité ont été ressenties plus durement dans les centres régionaux et certains aéroports plus petits risquent d'avoir à lutter pour leur survie même. Tous n'y parviendront pas.

Pour les petits aéroports situés à une distance raisonnable en voiture des plus grands centres, le problème est plus prononcé. Les passagers se rendent en voiture jusqu'aux plus grands aéroports et évitent le tronçon en correspondance (et le coût du billet) au départ de leur aéroport local. C'est un coup double : premièrement, les rentrées des aéroports s'en trouvent réduites; deuxièmement, comme la capacité est moindre, il est plus difficile d'attirer le trafic touristique, ce qui représente une perte économique potentielle pour la collectivité.

D'un autre côté, l'environnement d'après le 11 septembre peut aider certains petits aéroports. Les files d'attente aux contrôles de sûreté et les retards dans les plus gros aéroports peuvent rendre plus attirants les aéroports plus petits, où il est également plus facile de s'orienter. De plus, les avions d'affaires peuvent utiliser les aéroports plus petits, qui exigent des redevances d'utilisation moindres et présentent moins d'embêtements.

La viabilité des aéroports a suscité beaucoup de préoccupations. Les collectivités luttent pour conserver leur aéroport et, au besoin, trouvent l'argent pour le faire. De nouveaux programmes de dépenses d'infrastructure ont été récemment évoqués, mais rien n'a été indiqué jusqu'à maintenant à propos des aéroports. Le gouvernement, par son Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, offre du financement, mais cette mesure est destinée aux projets d'immobilisations seulement et ne peut servir à combler les déficits d'exploitation. De plus, certains aéroports plus petits ont soulevé certains problèmes du PAIA, affirmant que le programme n'était pas bien conçu pour leurs besoins réels. Un problème semblable est celui de la réglementation de Transports Canada sur la sécurité qui s'avère souvent très coûteuse pour les aéroports, et inutilement complexe du point de vue de certains gestionnaires d'aéroport.

Ce qui sous-tend les problèmes quotidiens, c'est le programme de cession initial. D'après les aéroports, ils ont été presque obligés de reprendre l'exploitation aéroportuaire du gouvernement. Peu de principes avaient été définis pour l'établissement des redevances, pour la gérance, et pour d'autres questions

fondamentales. Elles ont donc été abordées au cas par cas dans le cadre de contrats entre le gouvernement et les conseils d'administration des aéroports. Ce qui s'est avéré insatisfaisant pour les aéroports comme pour le gouvernement.

Le gouvernement fédéral s'apprête à déposer une *Loi sur les aéroports du Canada*, qui s'appliquera principalement aux 26 aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA) appartenant au gouvernement et exploités localement, traitant 94 % de tout le trafic passagers et fret. La Loi s'appliquera aussi dans une moindre mesure aux aéroports qui n'appartiennent pas au RNA. Elle se concentrera sur les questions reliées à la responsabilité devant le public et les usagers, à l'amélioration de la gouvernance, aux principes de fixation des montants des redevances, à la supervision des filiales et à l'exigence de respecter les obligations internationales du Canada dans le contexte aéroportuaire.

Les prochains mois et les prochaines années exigeront beaucoup des aéroports qui devront se redéfinir à la lumière de la nouvelle législation, dans un environnement incertain. Beaucoup ont entrepris des projets de rénovation ambitieux (dans certains cas, ces projets étaient nécessaires depuis longtemps; dans d'autres cas, ils étaient peut-être un peu trop ambitieux), que les passagers financent au moyen des frais d'amélioration aéroportuaire.

Ces améliorations s'étendront souvent bien au-delà des pistes et des aires de trafic : les aéroports sont également des centres de vente au détail et de divertissement. Dans certains aéroports, vous pouvez vous faire masser, visiter un musée ou séjourner à l'hôtel sans mettre le nez dehors. Vous pouvez y acheter des homards, du parfum, des ordinateurs, de l'alcool, des vêtements, des jouets, des livres et des CD. Dans certains autres, vous pouvez acheter des œuvres d'art. Les aéroports sont également responsables de la sûreté : pompiers, police, services médicaux. Bien entendu, ils sont maintenant aussi sur la première ligne de défense contre les attaques terroristes. Les aéroports contribuent aux économies locales, fournissant des emplois et un lien avec le réseau du transport aérien. Tout cela va bien au-delà de la nécessité de base de s'abriter des intempéries en attendant un vol.

Les aéroports doivent être vus de deux façons parallèles, mais différentes : comme une plaque tournante locale et un centre économique d'une collectivité, et comme un rouage dans le grand mécanisme du réseau général du transport aérien. Rien d'étonnant que la plupart des collectivités veulent avoir un aéroport et estiment que celles qui en ont un sont grandement avantagées par rapport aux autres.

De combien d'aéroports avons-nous besoin? Tout dépend du point de vue. Si l'aéroport est un important moteur de l'économie locale, ils sont probablement trop

peu nombreux. Par contre, sur le plan des exigences logistiques de l'efficacité des déplacements au Canada, nous en avons probablement trop.

Le défi consiste à rationaliser un réseau auquel s'adressent des demandes aussi disparates. Pendant longtemps, des plans variés ont été proposés pour réinjecter de l'argent dans le réseau : la redistribution des loyers (un type d'interfinancement), l'expansion du PAIA, ou même une nouvelle stratégie des « petits aéroports ». Chacune de ces solutions (ainsi que d'autres) a ses défenseurs et ses détracteurs, mais il s'en trouve pour dire, peu importe ce que fait le gouvernement, qu'il doit en faire plus, ou du moins qu'il doit faire les choses différemment de la façon dont il les fait maintenant.

Collectivités urbaines, rurales et éloignées

Les problèmes aéroportuaires font souvent partie de problèmes plus larges des collectivités. Un aéroport est perçu comme un moyen important de relier une collectivité au secteur des transports et du commerce, mais il n'en est qu'un élément. Les collectivités veulent avoir une bonne connectivité, ainsi qu'un réseau de transport aérien qui aide à stimuler les affaires et à encourager la croissance du tourisme. Dans le meilleur des mondes possible, toutes les collectivités disposeraient d'un accès local à un service concurrentiel de transport aérien à bas prix, offrant une capacité suffisante pour absorber les pointes de voyages touristiques.

Nous ne vivons pas dans le meilleur des mondes possible, et les collectivités plus petites pourraient ne jamais obtenir ce qu'elles veulent. Toutefois, il y a plusieurs façons de tirer le meilleur parti possible du monde où elles vivent.

J'ai été frappée par la maturation du dialogue avec les collectivités au cours des deux dernières années. En août 2000, la plupart des conversations étaient centrées sur les « droits » qu'elles disaient avoir : que le gouvernement ou qu'Air Canada ou que les deux avaient une obligation de servir les collectivités afin de « construire le pays ». Dans les cas les plus extrêmes, la conversation revenait à « nous le voulons, nous en avons besoin, donnez-nous-le ».

Heureusement, les collectivités ont délaissé cette attitude futile. Elles sont devenues plus astucieuses dans la présentation de leurs besoins, dans la défense de ce qu'elles estiment juste et dans la négociation avec les compagnies aériennes d'une façon professionnelle. Elles créent également leurs propres solutions, en suivant ce qui s'avère être bien plus qu'un lieu commun : personne n'est mieux servi que par soi-même.

Charlo (Nouveau-Brunswick) a tenté de résoudre son problème local au moyen de l'exploitation d'un petit transporteur aérien, Bay Chaleur, par son aéroport. L'entreprise a échoué, mais l'initiative était novatrice et créative. Charlo avait la prévoyance de comprendre que si vous prenez un risque, vous pouvez échouer, mais si vous ne prenez aucun risque, vous êtes certain d'échouer. J'espère que d'autres collectivités verront l'expérience de Bay Chaleur comme une première étape d'apprentissage dans « l'autodétermination » des services de transport aérien et qu'elles continueront de chercher des réponses locales.

Il semble bien que les collectivités adoptent aussi de nouvelles démarches dans d'autres domaines. Fredericton envisage d'établir une « banque de voyages ». Les gens d'affaires locaux s'engageraient à un certain niveau d'utilisation des services aériens et un transporteur desservirait Fredericton, fort de cette « garantie ». Cette idée a eu du succès dans quelques villes américaines. D'autres collectivités canadiennes envisagent, elles aussi, d'établir une telle « banque de voyages ».

En général, les collectivités canadiennes qui sont bien placées pour résoudre les défis du transport aérien sont celles qui disposent de comités permanents d'accès au transport aérien. Ces groupes sont généralement constitués de représentants de la chambre de commerce locale, de l'aéroport, d'agents de voyages, de représentants du secteur touristique et du gouvernement municipal. Ils rencontrent régulièrement les transporteurs, échafaudent des stratégies d'accès et assurent la défense de leurs besoins. C'est l'une des initiatives les plus utiles qu'une collectivité puisse mettre en œuvre et j'invite instamment toutes celles qui n'ont pas encore mis sur pied de tels comités de travail à le faire.

Une autre action positive consisterait pour les collectivités à s'unir pour présenter leurs positions, soit par des associations existantes comme la Chambre de commerce du Canada ou la Fédération canadienne des municipalités, soit par un nouveau processus, officiel ou officieux, comme le Regional Air Partnership américain évoqué plus haut.

23.0 Recommandations aux collectivités

23.1 Que les collectivités qui ont certaines préoccupations en matière d'accès au transport aérien constituent un comité permanent afin de traiter de ces problèmes et afin de créer des stratégies d'accès pour la collectivité.

23.2 Que les collectivités, surtout les petites collectivités, envisagent des façons de s'unir et de créer des stratégies conjointes et des positions de revendication.

Agents de voyages

Les questions spécifiques aux agents de voyages découlant de l'acquisition de CAC par AC et les réponses du gouvernement ont été abordées dans la section « Surprimes des agents de voyages et droit de négocier en groupe ». Toutefois, ce n'est qu'un aspect de la situation. La plupart des défis n'ont pas grand-chose à voir directement avec l'acquisition, mais auront d'importantes conséquences sur l'avenir des agents de voyages et de leurs clients.

Les agents de voyages étaient autrefois de simples « agents » de fournisseurs de voyages, compagnies aériennes comprises, et recevaient des commissions de ces fournisseurs. Ils faisaient partie de la chaîne de distribution et jusqu'à 80 % de tous les billets étaient vendus par l'intermédiaire des agents.

La situation a changé. Des compagnies aériennes offrant des services complets, dont Air Canada, réduisent leurs coûts en réduisant les commissions. Les ventes de billets par Internet augmentent en flèche. Les agents ont été contraints de demander aux clients de payer ce qui était auparavant un service gratuit : des conseils et l'émission des billets. Les clients peuvent payer ces frais pour l'expertise et la simplicité de la transaction, ou ils peuvent accéder à un site Web et s'en occuper eux-mêmes.

Puis, les événements de 2001 sont survenus : le plongeon des actions des entreprises de technologie de pointe, le ralentissement économique, et l'attaque du 11 septembre ont entraîné une chute du nombre de voyages, y compris ceux des clients de haut rendement. La situation déjà précaire a donc empiré : le processus de coupure des coûts s'est accéléré et les volumes ont diminué en même temps.

Ce ne sont pas toutes les agences qui peuvent gérer le changement. Certaines sont absorbées par de plus grandes chaînes d'agences et d'autres ont tout simplement fermé. Air Canada concentre ses efforts sur les agences qui lui fournissent le plus de ventes, surtout pour la clientèle d'affaires et les voyages long-courriers.

Rien d'étonnant que ces changements puissent avoir des conséquences négatives pour les consommateurs. Les agents de voyages fournissent généralement beaucoup plus que de la simple billetterie. Ils sont à l'affût des bons prix au moyen d'outils et de méthodes de recherche qui ne sont pas toujours disponibles sur Internet ni accessibles directement aux consommateurs. Ils peuvent fournir beaucoup de renseignements sur les conditions de transport, sur ce à quoi le client doit être préparé lorsqu'il arrive à l'aéroport. Ils peuvent atténuer beaucoup les surprises désagréables que comportent les voyages et répondre à toutes les

questions rapidement. Ils peuvent trouver des solutions créatives, des itinéraires de remplacement, surtout pour des voyages complexes ou avec de multiples escales, ce que les sites Web ne peuvent traiter avec autant de subtilité.

En résumé, les agents de voyages devraient prévoir d'assumer un rôle important mais modifié dans la chaîne de distribution, en n'étant plus axés sur les fournisseurs de voyages, mais plutôt sur les clients. Beaucoup de gens sont prêts à considérer que des frais de service sont de l'argent bien dépensé si ces frais leur assurent un service de qualité, de bons renseignements et de bons choix et leur permettent de gagner du temps. Les conseils d'un agent de voyages indépendant peuvent parfois inspirer plus confiance que le site Web d'un transporteur aérien.

Étant donné l'incertitude du marché et les avantages potentiels que les agences de voyages peuvent continuer d'offrir, le gouvernement devrait continuer de surveiller les conséquences que les changements dans ce secteur ont sur la protection et les choix des consommateurs. Le gouvernement américain s'est suffisamment préoccupé de cette question pour établir une commission d'étude sur l'industrie des agences de voyages et sur les renseignements disponibles pour les consommateurs relativement aux services de transport aérien.

Enfin, les agents de voyages disposent de beaucoup de données sur les réservations de voyages. Ils sont également dépositaires de beaucoup de renseignements officieux, et très utiles, sur les préoccupations et les problèmes des consommateurs : ce qu'ils veulent, ce qu'ils pensent de notre réseau de transport aérien existant, et même leurs opinions sur des questions aussi épineuses que la tarification « tout compris » ou le nombre et le coût des prestations supplémentaires.

24.0 Recommandations aux agents de voyages

24.1 Que les agents de voyages s'assurent que le gouvernement comprenne leur rôle sans cesse plus important en matière d'information des consommateurs et dans l'offre de choix de voyages et qu'une surveillance gouvernementale appropriée soit mise en place.

24.2 Que les agents de voyages adoptent un nouveau rôle qui est nécessaire comme défenseur des consommateurs, offrant des renseignements et des options de voyages neutres dans le meilleur intérêt des consommateurs, et qu'ils aident les consommateurs à naviguer à travers les règles complexes du transport aérien.

24.3 Que les agences de voyages étudient les données qu'elles recueillent et qu'elles élaborent une stratégie, en collaboration avec le gouvernement et d'autres groupes d'intérêt, pour rendre publiques certaines portions de ces données qui peuvent être utiles dans la formulation des politiques gouvernementales, dans l'information des Canadiens sur l'état du secteur du transport aérien et dans la mesure et la surveillance des changements au sein de ce secteur.

Consommateurs

La plupart des recommandations contenues dans le présent rapport devraient, en bout de ligne, aider les consommateurs, c'est-à-dire les personnes (et les bourses) sur lesquelles repose tout le réseau. Par conséquent, je n'ai aucune recommandation directe pour les consommateurs.

Toutefois, je tiens à encourager les passagers aériens et les passagers potentiels à comprendre et à utiliser le pouvoir considérable dont ils disposent déjà. En fin de compte, c'est l'action et le pouvoir de dépenser du consommateur qui déterminent s'il y a concurrence, si des transporteurs aériens offrent des services à une collectivité et si la qualité du service est adéquate.

Si nous voulons de la concurrence, nous devons prendre des vols de divers transporteurs concurrents. Si nous voulons une haute qualité de service, nous devons accroître « la demande » et monter à bord des avions. Si ce que nous obtenons ne nous satisfait pas, nous devons exploiter et épuiser tous les recours qui nous sont offerts. Les consommateurs ont ré-outillé l'industrie automobile nord-américaine. Les consommateurs ont forcé les entreprises de télécommunication à augmenter la qualité de leurs services. Nous pouvons faire de même, individuellement et collectivement, avec l'industrie du transport aérien.

Sommaire des recommandations

Recommandations à long terme

Politique du transport aérien

1.0 Libéralisation

Généralités :

1.1 Que le gouvernement du Canada crée une nouvelle politique-cadre « faite pour le Canada » pour libéraliser complètement le marché concurrentiel des services aériens à destination du Canada et à l'intérieur du pays, permettant de créer une industrie efficace et viable du transport aérien qui connaisse une solide concurrence intérieure et internationale et satisfasse les besoins de tous les Canadiens.

1.2 Que le gouvernement fasse tout en son pouvoir pour conclure des accords réciproques, mais qu'il soit préparé à libéraliser des services aériens sans avantage réciproque direct ou immédiat pour les transporteurs, advenant un avantage évident pour les Canadiens et les consommateurs, et là où la libéralisation n'a aucune conséquence sur l'industrie du transport ou là où les intérêts des transporteurs sont clairement subordonnés à un avantage plus grand.

Propriété étrangère :

1.3 Que le gouvernement du Canada libéralise les règles de propriété actuelles pour permettre la propriété étrangère de transporteurs canadiens exploitant des vols intérieurs et un niveau de propriété à 49 % des transporteurs internationaux.

Libéralisation internationale :

1.4 Que le gouvernement du Canada poursuive et accélère avec rigueur un programme de libéralisation du régime bilatéral.

1.5 Que le gouvernement du Canada travaille à conclure des accords de services aériens libéralisés avec des partenaires multinationaux clés et qu'il planifie l'établissement d'espaces aériens communs.

2.0 Déréglementation

2.1 Que le gouvernement du Canada maintienne sa politique de déréglementation intérieure, qu'il ne re-réglemente pas le secteur du transport aérien en général, ni Air Canada en particulier, et qu'il cherche à aborder les problèmes découlant d'un environnement axé sur les forces du marché par d'autres moyens plus efficaces

3.0 Redevances d'utilisation

3.1 Que le gouvernement du Canada agisse pour veiller à ce que le prix intégral du voyage par avion soit communiqué de façon claire et transparente aux consommateurs dans la publicité et le matériel promotionnel, dans la mesure du possible, et que si certains frais ou coûts sont signalés comme éléments distincts (p. ex. TPS/TVH), qu'il y ait une justification claire ou une exigence légale pour un tel procédé.

3.2 Que le gouvernement surveille la prolifération et le niveau de toutes les redevances imposées, y compris le droit de sûreté des passagers aériens, afin d'évaluer l'effet cumulatif de ces frais sur la demande de transport aérien, particulièrement pour les liaisons court-courriers et les voyages à bas prix, et qu'il prenne des mesures correctives au besoin.

3.3 Que le gouvernement du Canada révise ses politiques de redevances d'utilisation et d'utilisateur-payeur et la structure fiscale imposée aux secteurs du transport aérien pour veiller à ce que ces politiques et frais soient équivalents à ceux des autres secteurs de transport.

3.4 Que le gouvernement du Canada intègre l'infrastructure aéroportuaire à tout programme majeur de financement et d'amélioration des infrastructures de transport.

Politiques des transports

4.0 Politique nationale des transports

4.1 Que le schéma d'orientation des transports du gouvernement du Canada mène au développement d'un réseau de transport intégré et financé équitablement et qu'il fournisse aux autres paliers de gouvernement un cadre de travail et une vision pour les aider dans leur planification à long terme et que, ensemble, tous les paliers de gouvernement travaillent à mettre sur pied un réseau des transports fiable, sécuritaire et durable.

Politiques gouvernementales

5.0 Accès au transport aérien et développement économique

Développement :

5.1 Que, pour servir plus efficacement les besoins du développement des collectivités, le gouvernement du Canada sépare la politique de développement économique de la politique des transports, en retirant la déclaration de l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* de 1996.

5.2 Que, lorsque les forces du marché ne sont pas suffisantes, le gouvernement du Canada étende le recours aux outils de développement économique et aux mécanismes de financement existants pour enchâsser l'accès au transport aérien comme élément constitutif de ces programmes et comme élément intégré de la planification des collectivités qui contribue de façon mesurable à des stratégies globales de développement.

5.3 Que les ministères fédéraux intéressés aux questions d'accès des collectivités (p. ex. Transports Canada, Industrie Canada, Agriculture Canada, Développement des ressources humaines, etc.) travaillent de concert, ainsi qu'avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, pour créer des stratégies communes d'accès au transport aérien fondées sur les besoins locaux.

Services aériens régionaux :

5.4 Que le gouvernement du Canada examine tous les aspects des conséquences des politiques existantes en matière de transport et de fiscalité sur les services aériens aux petites collectivités et sur les transporteurs de troisième niveau, pour veiller à ce que ces politiques créent un environnement favorable à la croissance et à la viabilité de ces transporteurs. Ces politiques devraient être modifiées ou complétées si elles s'avèrent défavorables au développement du transport de troisième niveau vers les petites collectivités.

5.5 Que le gouvernement du Canada envisage la possibilité d'élaborer une stratégie relative aux « petits transporteurs » qui encouragerait la croissance des services régionaux.

6.0 Autres ministères fédéraux et autres paliers de gouvernement

6.1 Que le gouvernement du Canada prenne les devants pour établir de nouveaux mécanismes de communication entre les paliers de gouvernement et entre les divers ministères fédéraux qui sont intéressés à la qualité et au type de services aériens que reçoivent les Canadiens ou qui ont des effets sur ces services.

7.0 Données sur le transport aérien

7.1 Que le gouvernement du Canada poursuive une politique de données plus ouvertes et plus accessibles sur l'aviation, en s'appuyant sur son travail dans le cadre du forum sur les statistiques du transport aérien, l'analyse subséquente des « lacunes au chapitre des données » et le projet pilote de collecte électronique de données.

7.2 Que le gouvernement du Canada adopte une législation appropriée afin de recueillir des données détaillées sur les activités des compagnies aériennes, notamment les données nécessaires pour l'élaboration des politiques et pour la supervision gouvernementales.

7.3 Que le gouvernement du Canada continue à travailler avec les groupes d'intérêt afin d'élaborer une stratégie statistique qui établisse clairement les

données à diffuser publiquement, la forme de cette diffusion et les buts poursuivis.

7.4 Que le gouvernement du Canada accepte que, bien que la confidentialité des données des transporteurs doive être respectée dans la mesure du possible, les besoins de ce groupe doivent être pondérés en fonction des besoins de « l'intérêt commun » plus large et des avantages potentiels pour l'économie et les collectivités du Canada.

Recommandations à court terme

Projet de loi C-26 et engagements d'Air Canada

8.0 Protection contre la tarification abusive

8.1 Que cette disposition soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour assurer que soient rendus des jugements éclairés en temps opportun, et que la réalisation de cet objectif fasse l'objet d'une surveillance permanente.

9.0 Protection des services aux petites collectivités

9.1 Que la disposition de préavis d'abandon de 120 jours soit maintenue sans être modifiée, mais que le gouvernement du Canada en surveille l'efficacité dans les domaines suivants :

- Résultats des discussions entre les compagnies aériennes et les représentants élus

- Mesure du caractère approprié de cette disposition pour veiller à ce qu'elle assure suffisamment de temps pour l'intervention des collectivités, mais qu'elle ne dissuade pas les nouveaux entrants

10.0 Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien

10.1 Que le gouvernement du Canada maintienne le rôle du Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien et que le travail du Commissaire fasse l'objet d'une surveillance pour veiller à ce que les plaintes soient traitées de façon rapide et efficace et que le Commissaire jouisse de tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires.

11.0 Tarifs

11.1 Que le gouvernement du Canada veille à ce que le processus de plaintes relatif aux tarifs soit d'accès facile pour les consommateurs et « convivial ».

12.0 « Charte des droits des passagers »

12.1 Que le gouvernement du Canada ne prenne aucune mesure législative pour créer une « charte des droits » distincte pour les passagers aériens, MAIS

12.2 Que le gouvernement du Canada travaille avec les compagnies aériennes, les groupes de consommateurs et d'autres ministères et paliers de gouvernement pour fournir un « guichet unique » d'information facilement accessible sur les outils qu'offrent la législation et la réglementation aux consommateurs.

13.0 Règles spéciales concernant l'industrie du transport aérien dans la *Loi sur la concurrence*

13.1 Que le gouvernement prenne des mesures en fonction des préoccupations exprimées par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes et qu'il prenne des mesures en vue d'éliminer les dispositions spéciales pour l'industrie du transport aérien de la *Loi sur la concurrence* et qui les remplacent par des solutions de rechange plus appropriées et plus efficaces, le plus rapidement possible.

14.0 Dispositions contre les agissements prédateurs

14.1 Que le gouvernement du Canada surveille étroitement les causes devant le Tribunal de la concurrence pour veiller à ce que le critère actuel de « coûts évitables » et que les nouveaux pouvoirs du Bureau de la concurrence en vertu du projet de loi C-23 constituent un mécanisme équitable, réaliste et pratique de statuer sur les agissements anticoncurrentiels dans le secteur du transport aérien, et de les modifier ou d'adopter une nouvelle démarche, s'ils ne le sont pas.

15.0 Aéroplan

15.1 Que le gouvernement du Canada veille à ce qu'en l'absence de programmes concurrents pour les grands voyageurs, ce programme soit facilement et équitablement accessible pour des transporteurs indépendants qui souhaitent y participer.

15.2 Que si des programmes concurrentiels pour grands voyageurs continuent de faire défaut, l'engagement soit prolongé au-delà de son échéance actuelle, au besoin.

16.0 Prix conjoints et services inter-transporteurs

16.1 Que le gouvernement du Canada surveille le développement du transport concurrentiel de troisième niveau au Canada et qu'il évalue le caractère adéquat de l'assistance qu'offrent les dispositions actuelles aux transporteurs. De plus, le gouvernement du Canada devrait examiner d'autres options afin d'établir s'il pouvait prendre des mesures supplémentaires.

17.0 Règles concernant les agences de voyages

17.1 Que le gouvernement du Canada examine le programme de « surprimes » pour les ventes de vols intérieurs afin de veiller à ce qu'il n'ait aucun effet néfaste sur le choix des consommateurs.

17.2 Que, pour assurer l'équité et le choix des consommateurs, le gouvernement du Canada mette en œuvre son examen de la réglementation sur les systèmes informatisés de réservation et qu'il veille à ce que ces systèmes soient « justes et neutres » et que les conséquences des prix offerts sur Internet et celles des ventes et de la tarification sans intermédiaire auprès des consommateurs fassent également l'objet de cet examen.

18.0 *Loi sur les langues officielles*

18.1 Qu'Air Canada travaille à assurer l'exécution rapide et fructueuse de son « plan d'action linguistique », qui comporte des échéances, des initiatives et des objectifs précis pour accroître la capacité bilingue afin d'améliorer les services bilingues, là où cela s'avère nécessaire.

Recommandations à l'intention des groupes d'intérêt

Généralités

19.0 Action collective

19.1 Que les groupes d'intérêt utilisent leurs associations pour partager l'information et résoudre les problèmes de transport aérien en créant une démarche d'action collective fondée sur « l'intérêt commun ».

19.2 Que les associations des groupes d'intérêt travaillent ensemble pour offrir un centre d'échange d'information (rapports, études, positions, etc.) sur les questions de transport aérien.

19.3 Que les groupes d'intérêt prennent en considération la démarche horizontale adoptée par l'organisme américain Regional Aviation Partnership, en vue de communiquer collectivement et de créer des positions de défense aux assises larges.

20.0 Partage d'information et communication

20.1 Que les groupes d'intérêt des gouvernements provinciaux travaillent avec le gouvernement fédéral afin d'évaluer l'information dont chacun dispose et qui

serait utile pour aborder les questions de transport aérien et pour créer une « fenêtre unique » accessible à tous. Cette information devrait comprendre (sans toutefois s'y limiter) les possibilités de recours pour les clients insatisfaits, les expériences de voyage des passagers, l'information pertinente provenant des agences de voyages, les questions d'actualité, etc.

20.2 Que les groupes d'intérêt travaillent de concert afin de surveiller l'évolution de l'industrie du transport aérien et les conséquences de cette évolution pour eux et afin de fournir au gouvernement une analyse et des recommandations indépendantes.

Compagnies aériennes

21.0 Amélioration des communications entre les compagnies aériennes et les groupes d'intérêt

21.1 Que les compagnies aériennes publient les renseignements suivants et en assurent l'accès facile (via leur site Web, les publications à bord, les cartes de rétro-information, etc.) :

- Conditions de transport (tarifs);
- Recours possibles relativement aux plaintes des clients auprès de la société aérienne et mécanismes prévus par le gouvernement (Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, OTC, Bureau du Commissaire aux langues officielles pour ce qui est d'Air Canada, etc.), y compris les coordonnées des personnes-ressources;

21.2 Tout en respectant les questions de confidentialité, que la communauté des transporteurs aériens travaille avec le gouvernement du Canada et les groupes d'intérêt pour mettre au point des méthodes afin de recueillir des données plus détaillées et plus à jour sur le transport aérien et pour créer un programme de diffusion qui fournisse les renseignements dont les groupes d'intérêt ont besoin.

22.1 Que tous les transporteurs travaillent à éviter aux consommateurs le « choc de l'étiquette » et qu'ils veillent à ce que les prix annoncés comprennent les coûts réels pour les consommateurs, y compris les redevances, les taxes et les suppléments.

22.2 Que les transporteurs n'utilisent pas la tarification de « l'aller simple », lorsque seulement un billet aller-retour peut être acheté.

22.3 Qu'Air Canada travaille à expliquer d'abord les prix « fondés sur la rentabilisation de la capacité » aux consommateurs et qu'elle travaille ensuite avec d'autres transporteurs internationaux afin de transformer ce système en quelque chose de compréhensible, rationnel et fiable pour les consommateurs.

23.0 Collectivités

23.1 Que les collectivités qui ont certaines préoccupations en matière d'accès au transport aérien constituent un comité permanent afin de traiter de ces problèmes et afin de créer des stratégies d'accès pour la collectivité.

23.2 Que les collectivités, surtout les petites collectivités, envisagent des façons de s'unir et de créer des stratégies conjointes et des positions de revendication.

24.0 Agents de voyages

24.1 Que les agents de voyages s'assurent que le gouvernement comprenne leur rôle sans cesse plus important en matière d'information des consommateurs et dans l'offre de choix de voyages et qu'une surveillance gouvernementale appropriée soit mise en place.

24.2 Que les agents de voyages adoptent un nouveau rôle nécessaire comme défenseur des consommateurs, offrant des renseignements et des options de voyages neutres dans le meilleur intérêt des consommateurs, et qu'ils

aident les consommateurs à naviguer à travers les règles complexes du transport aérien.

24.3 Que les agences de voyages étudient les données qu'elles recueillent et qu'elles élaborent une stratégie, en collaboration avec le gouvernement et d'autres groupes d'intérêt, pour rendre public certaines portions de ces données qui peuvent être utiles dans la formulation des politiques gouvernementales, dans l'information des Canadiens sur l'état du secteur du transport aérien et dans la mesure et la surveillance des changements au sein de ce secteur.

Annexe I : Marchés intérieurs, internationaux et transfrontaliers

Marché intérieur

En août 1999, Air Canada (AC) et Canadian Airlines Corporation (CAC) ont enregistré 81 % du nombre total de **sièges-kilomètres** intérieurs, comparativement à une part de 73 % pour Air Canada (fusionné) en juillet 2002, soit un recul de 8 %. De même, AC et CAC ont enregistré environ 73 % du nombre total de **sièges** sur des vols intérieurs en 1999, comparativement à une part de 64 % pour AC en 2002, soit une réduction de 11 %. Dans l'ensemble, le nombre de sièges a reculé de 3 %, mais celui des sièges-kilomètres a augmenté de 5 % entre 1999 et 2002. Cela signifie que la capacité a augmenté sur les liaisons long-courriers, mais qu'elle a diminué sur les liaisons court-courriers. Ainsi, il semble que la plus grande part de réduction de la capacité après l'acquisition de CAC par AC a eu lieu sur des liaisons court-courriers.

Les véritables changements consistent en la croissance de WestJet et du nombre de sièges à bas prix en général. La part de WestJet du marché intérieur en **sièges-kilomètres** a augmenté, passant à 14 % en 2000 par rapport à 4,25 % en 1999. En nombre de **sièges**, la part de WestJet a augmenté jusqu'au 17 %, par rapport à 6,5 %. Toute la capacité à bas prix [34] en sièges-kilomètres a augmenté, avec une part de 36 % en 2002 par rapport à 16 % en 2000. Avec ce taux de croissance, un représentant de Transports Canada prédit que le créneau des voyages à bas prix représentera de 50 à 60 % des services de transport aérien d'ici un an ou deux.

Le nombre de destinations au Canada a légèrement augmenté : de 219 en juillet 2002 à 222 en 2002. Le nombre de villes desservies par des concurrents d'Air Canada a également augmenté, passant de 17 escales avec service pendant toute l'année et neuf escales jouissant de services saisonniers en 1999 à 24 destinations à l'année longue et 10 destinations saisonnières en 2002.

[34] Ce qui comprend WestJet, Tango, CanJet, Jetsgo, Air Transat et Skyservice/Conquest

Statistiques d'exploitation : part du marché intérieur en sièges-kilomètres

Moyennes quotidiennes : août 1999, juillet 2000, 2001, 2002

	1999	% du marché	2000	% du marché	2001	% du marché	2002	% du marché
Air Canada	67 786 608	46,13	108 985 372	76,90	113 485 869	73,09	112 167 240	73,18
Canadien International*	51 169 301	34,82						
Westjet	6 240 679	4,25	9 364 589	6,61	15 262 260	9,83	21 702 563	14,16
Canada 3000	7 811 382	5,32	7 159 757	5,05	17 781 273	11,45		
Air Transat	5 592 665	3,81	5 592 665	3,95	3 323 359	2,14	3 878 486	2,53
Royal	3 189 963	2,17	5 314 927	3,75				
First Air	1 918 538	1,31	1 822 166	1,29	1 862 728	1,20	1 839 255	1,20
Air Norterra	916 903	0,62	937 652	0,66	1 052 454	0,68	1 075 129	0,70
Skyservice							3 878 486	2,53
Jetsgo							3 789 486	2,47
CanJet							2 102 349	1,37
Air North							347 765	0,23
Autres transporteurs	2 308 973	1,57	2 540 875	1,79	2 492 798	1,61	2 492 798	1,63
Totaux	146 935 012	100	141 718 003	100	155 260 741	100	153 273 557	100
Total transporteur autre qu'AC/CAI	27 979 103	19,04	32 73 ,631	23,10	41 774 872	26,91	41 106 317	26,82

*compris dans AC à partir de 2000

Statistiques d'exploitation : part du marché intérieur en nombre de sièges,

Moyennes quotidiennes : août 1999, juillet 2000, 2001, 2002

	1999	% du marché	2000	% du marché	2001	% du marché	2002	% du marché
Air Canada	60 606	40,98	94 466	70,30	93 427	65,28	88 700	64,25
Canadien International*	48 746	32,96						
Westjet	9 571	6,47	13 804	10,27	20 024	13,99	23 666	17,14
Canada 3000	9 793	6,62	3 547	2,64	12 178	8,51		
Air Transat	2 687	1,82	2 687	2,00	1 634	1,14	1 374	1,00
Royal	2 063	1,39	3 867	2,88				
First Air	2 990	2,02	2 897	2,16	3 078	2,15	2 774	2,01
Air Norterra	959	0,65	969	0,72	1 127	0,79	1 081	0,78
Skyservice								1 646
Jetsgo							2 377	1,72
CanJet							2 606	1,89
Air North							336	0,24
Autres transporteurs	10,477	7,08	12 130	9,03	11 657	8,14	13 493	9,77
Totaux	147 892	100	134 367	100	143 125	100	138 053	100
Total transporteur autre qu'AC/CAI	38 540	26,06	39 901	29,70	49 698	34,72	49 353	35,75

*compris dans AC à partir de 2000

Nombre de liaisons du marché intérieur

Principaux transporteurs offrant des services réguliers
Juillet 2000, 2001 et 2002

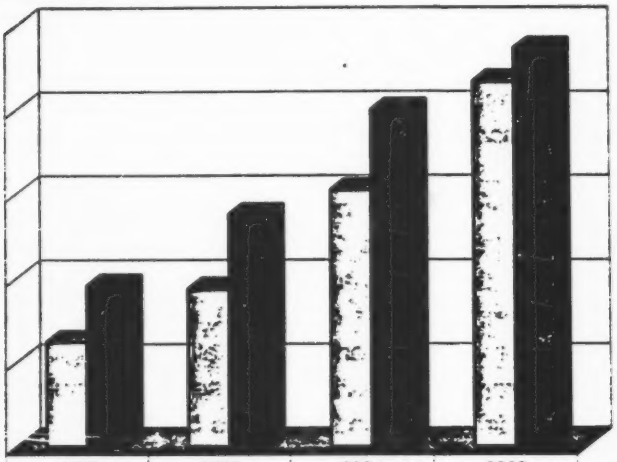
Compagnies aériennes	Juillet 2000		Juillet 2001		Juillet 2002	
	Total	Quotidien*	Total	Quotidien*	Total	Quotidien*
Air Canada**	145	142	143	137	139	134
WestJet	26	25	38	35	53	36
Canada 3000	20	6	25	17	--	--
Air Transat	11	2	11	1	9	1
Skyservice	--	--	--	--	8	5
CanJet	--	--	--	--	7	7
Jetsgo	--	--	--	--	6	4
Royal Airlines	17	6	--	--	--	--
TOTAUX	**219**	**181**	**217**	**190**	**222**	**187**

Notes :

*- Nombre de liaisons avec au moins cinq vols aller-retour hebdomadaires.

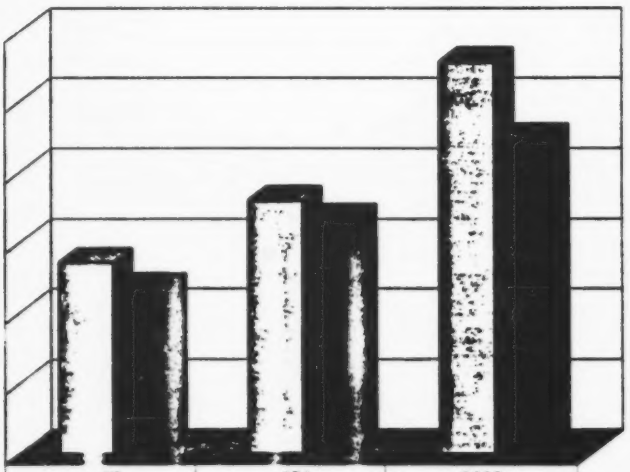
**- Air Canada comprend les vols de Tango et de ses filiales en propriété exclusive

Croissance de WestJet 1999-2002
Moyennes quotidiennes



	1999	2000	2001	2002
Sièges-kilomètres (millions)	6 240	9 364	15 262	21 702
Sièges	9 571	13 804	20 024	23 666

Croissance de la capacité à bas prix 2000-2002
Moyennes quotidiennes



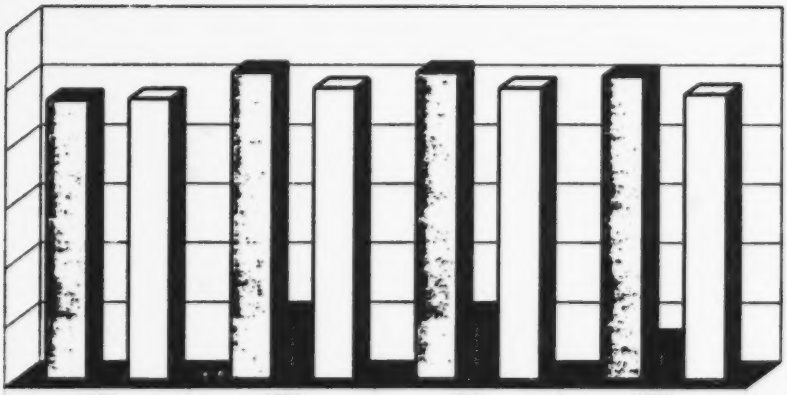
	00	001	2002
Sièges-kilomètr (million	2 273	3o 095	55 770
Sièges	23 688	33 556	44 971

Marché international

NOTA : Les statistiques citées dans cette partie et dans la partie suivante, **Marché transfrontalier,** NE COMPRENNENT PAS les services d'affrètement, qui sont habituellement fonction de la demande saisonnière. Même si les vols affrétés ont eu un effet sur la capacité offerte aux voyageurs dans certaines parties du pays, l'objet de ces parties est de comparer les niveaux de services réguliers offerts à longueur d'année au Canada.

Les services internationaux ont également changé entre 2000 et 2002. Le principal événement est la perte de Canada 3000, qui enregistrait 132 millions de sièges-kilomètres sur des destinations internationales en 2001. Aucun transporteur canadien n'a remplacé cette capacité. L'augmentation des chiffres pour les « autres transporteurs canadiens » entre 1999 et 2000 englobe les statistiques de Canada 3000 et d'Air Transat en matière de « services réguliers » pour la première fois. La part d'Air Canada correspond à peu de chose près aux chiffres combinés AC/CAC d'avant l'acquisition de CAC par AC : 49 % pour les deux transporteurs en 1998 par rapport à 48 % pour la société Air Canada fusionnée en 2002. Bien qu'Air Canada occupe légèrement moins de la moitié du marché international, aucun de ces concurrents canadiens ne vient la talonner au deuxième rang. En 2002, Air Transat était le seul autre transporteur appartenant à des intérêts canadiens qui desservait les liaisons internationales et il n'avait qu'un peu plus de 6 % du marché des vols réguliers. Trente-cinq transporteurs étrangers au Canada détiennent les 46 % restants du marché.

Statistiques d'exploitation des services internationaux réguliers
Moyennes hebdomadaires (sièges-kilomètres) 1999-2002



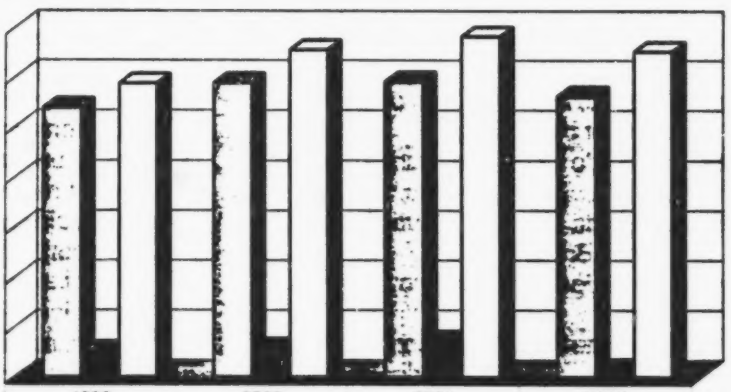
	1999	2000	2001	2002
■ Air Canada	943 161 942	1 037 062 508	1 037 062 508	1 026 209 602
■ Autres transporteurs canadiens	21 190 622	216 732 993	216 732 993	133 124 364
□ Transporteurs étrangers	947 589 706	984 798 906	984 798 906	963 406 218

Marché transfrontalier

Le profil du service transfrontalier est presque identique à celui du marché international, à cette différence près que les concurrents canadiens sont encore moins nombreux. En 1999, Air Canada et Canadien International détenaient une part combinée de 46 %. En 2002, le transporteur fusionné en détient 48 % – une position légèrement plus solide que celle d'il y a quatre ans. Les autres transporteurs canadiens sont rares sur le marché transfrontalier – 4 % en 1999 et un misérable 1 % en 2002. Les transporteurs américains détenaient la différence en 2002, avec 11 compagnies aériennes américaines et leurs filiales contrôlant 53 % du marché en sièges-kilomètres.

Cet état de chose pourrait s'améliorer avec l'annonce récente de WestJet de lancer des services transfrontaliers.

Statistiques d'exploitation des services transfrontaliers réguliers
Moyennes quotidiennes 1999 - 2002



	1999	2000	2001	2002
Air Canada	53 982 036	58 914 741	59 150 097	56 276 310
Autres transporteurs canadiens	5 294 274	5 816 915	7 333 835	1 633 123
Transporteurs américains	58 881 364	65 604 800	68 223 471	65 154 528

Annexe II : Réunions tenues/Contributions reçues

Cette liste énumère les groupes d'intérêt clés que j'ai rencontrés de août 2000 à juillet 2002. Elle n'indique pas ceux que j'ai rencontrés à plusieurs reprises, ni chaque personne rencontrée.

Administration aéroportuaire d'Abbotsford
Administration aéroportuaire d'Edmonton
Administration aéroportuaire de Calgary
Administration aéroportuaire de Prince George
Administration aéroportuaire de Regina
Administration aéroportuaire de Saskatoon
Administration aéroportuaire de St. John's
Administration aéroportuaire de Winnipeg
Administration du tourisme et des congrès d'Ottawa
Air Canada
Air Canada Régional
Air France
Air Labrador
Air Line Pilots Association
Air Transat
Alberta Hotel and Lodging Association
America West Airlines
Association canadienne des offices des congrès et des visiteurs
Association de l'industrie touristique du Canada
Association de l'industrie touristique du Nouveau-Brunswick
Association des agents de voyages du Canada
Association des hôtels du Canada
Association du transport aérien du Canada
Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale
Avalon Convention & Visitor Bureau
Avia Marketing Consultants
Barry Prentice, Université du Manitoba
Bathurst, Nouveau-Brunswick
Bearskin Airlines
Bureau de la concurrence
Bureau des langues officielles du Nouveau-Brunswick
Bureau du Commissaire aux langues officielles
Calgary, Alberta
Canada 3000
Canadian Corporate Travel Agents
Canadian Owners and Pilots Association
Canjet
Capital Canada Ltd.
Centre pour la défense de l'intérêt public
Chambre de commerce de Calgary
Chambre de commerce de Halifax
Chambre de commerce du Canada
Chambre de commerce du Manitoba
Charlesbourg, Québec
Charlo, Nouveau-Brunswick
Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
China Airlines
Clark & Company
Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*
Comité des transports de la chambre de commerce
Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales de la Chambre des communes
Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien
Commission canadienne du tourisme
Commission canadienne du tourisme (Programme de recherche)
Conseil des aéroports de l'Atlantique
Conseil des aéroports du Canada
Conseil des aéroports du Canada Atlantique
Conseil international des aéroports
Council of Concerned Airport Users
Council of Tourism Association of British Columbia
David Gillen
Dyane Adams, Commissaire aux langues officielles

Economic Development Edmonton
El Al Airlines
Factor 60/70 CAI Retirees
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Fédération canadienne des municipalités
First Air
Forum du tourisme et de l'aviation du Québec
Fred Lazar
Fredericton, Nouveau-Brunswick
Gander, Terre-Neuve et Labrador
Gouvernement de l'Alberta
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Gouvernement de l'Ontario
Gouvernement de la Colombie-Britannique
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Gouvernement de la Saskatchewan
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest [et groupes d'intérêt]
Gouvernement du Manitoba
Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Gouvernement du Nunavut
Gouvernement du Québec
Greater Halifax Conventions & Meetings Bureau
Groupe de recherches sur les transports au Canada
Halifax, Nouvelle-Écosse
Hawkair
HeliJet International
Hospitality Newfoundland and Labrador
Icelandair
Îles-de-la-Madeleine, Québec
Institut agréé des transports – Amérique du Nord, Division d'Ottawa
InterGlobe Technologies
Japan Tourism Bureau
Kitimat, Colombie-Britannique
Labrador City, Terre-Neuve et Labrador
Labrador North, Terre-Neuve et Labrador
Lise Bacon, sénatrice, présidente du comité permanent des transports et des communications du Sénat
LPS Aviation
Manitoba Aviation Council
Ministère des Transports de la Nouvelle-Écosse
Ministère des transports de Terre-Neuve et du Labrador
Ministres provinciaux et territoriaux du Tourisme
Miramichi, Nouveau-Brunswick
Montréal, Québec
Nova Scotia Air Access Committee
Office des transports du Canada
Office du tourisme et des congrès de Québec
oneworld Alliance
Ovid Jackson, député, président du Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales de la Chambre des communes
Pacific Coastal Airlines
Policy Shop
Policyshop.com
Premier ministre du Yukon
Prince Rupert, Colombie-Britannique
Province de l'Alberta
Provincial Airways
Québec (ville de), Québec
Regina, Saskatchewan
Rick Erickson
Robert, Deluce, Deluce Capital
Royal Air
Saskatoon, Saskatchewan
Secrétariat rural (Partenariat rural canadien)
Shawn Murphy, député
SkyComm Air Management Ltd.
Skyservice (RootsAir)
Sous-comité de l'aviation (ministères provinciaux et territoriaux des Transports)
Sous-comité de l'aviation de l'Association des transports du Canada
Statistique Canada
Système de réservations SABRE
Tae Hoon Oum
Terrace, Colombie-Britannique
Territoire du Yukon
Toronto, Ontario
Tourism & Technology Conference
Tourism Air Policy Forum
Tourism British Columbia

Tourism Calgary
Tourism Industry Association of Nova Scotia
Tourism Industry Association of PEI
Tourism Industry Association of Yukon
Tourism Saskatchewan
Tourism Toronto
Tourisme Montréal
Transport 2000
Transports Canada
Travailleurs canadiens de l'automobile
Travel Alberta
Vacances Signature
Van Horne Institute, rencontre sur la politique du transport aérien
Vancouver, Colombie-Britannique
VIA Rail
Virgin Atlantic
Wabush, Terre-Neuve et Labrador
WestJet
Whitehorse, Yukon
William Clarke
Winnipeg, Manitoba
Yukon Convention Bureau

Annexe III : Mandat de l'observatrice indépendante

Entre août 2000 et sur une période de 24 mois, l'observatrice indépendante de la transition a étudié les répercussions de la restructuration de l'industrie du transport aérien sur les intervenants et déterminé si l'industrie du transport aérien est concurrentielle et en bonne santé et si elle répond aux besoins des Canadiens.

En particulier, l'observatrice a :

- tenu compte des points de vue des consommateurs, des collectivités urbaines, rurales et éloignées, des agents de voyages, des aéroports, des compagnies aériennes et de leurs employés;

- déterminé si les responsabilités de Transports Canada, de l'Office des transports du Canada et du Bureau de la concurrence en ce qui concerne la restructuration de l'industrie du transport aérien sont claires et si ces organismes s'en acquittent comme il se doit;

- déterminé si les mesures de surveillance du gouvernement sont suffisantes;

- évalué dans quelle mesure l'industrie adhère aux mesures introduites dans le projet de loi C-26, notamment en ce qui concerne les règlements et les engagements d'Air Canada et du gouvernement fédéral;

- évalué les obligations linguistiques d'Air Canada;

- évalué la nécessité d'une déclaration des droits des voyageurs.

Des rapports provisoires ont été publiés tous les six mois, dont un rapport final détaillé soumis au ministre. On peut consulter ces rapports sur le site Web de Transports Canada, www.tc.gc.ca, en suivant les liens relatifs à la « Restructuration de l'industrie du transport aérien ». Le rapport final comporte des recommandations sur la surveillance et les questions connexes de la restructuration de l'industrie du transport aérien.

Debra Ward, l'observatrice indépendante de la transition, a été nommée par David Collenette, ministre fédéral des Transports, le 1er août 2000. Elle est consultante à Ottawa et elle se spécialise dans les communications et les stratégies politiques sur les questions de tourisme et de voyage. Elle a fait partie d'un certain nombre de conseils et de comités nationaux et internationaux ainsi que de comités consultatifs du gouvernement fédéral pour le vérificateur général, le ministre du Revenu national,

le ministre du Commerce international et la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre.

Ancienne présidente de l'Association de l'industrie touristique du Canada, madame Ward a effectué de nombreuses recherches sur les questions stratégiques se rapportant à l'incidence du réseau canadien de transport sur les collectivités, les petites et les moyennes entreprises et le bien-être économique et social du Canada et des Canadiens.

Postface et remerciements

Le présent rapport est le dernier travail de l'Observatrice indépendance de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien, visant à dresser un tableau des changements extraordinaires du secteur du transport aérien et de l'effet de ces changements sur ce qu'on appelle officiellement les « groupes d'intérêt » mais qu'on pourrait désigner, plus adéquatement mais moins officiellement, de simples Canadiens profondément soucieux des conséquences de l'industrie du transport aérien et des politiques gouvernementales sur leur avenir.

J'ai rencontré des dizaines de collectivités et de groupes d'intérêt de tout le Canada, j'ai écouté leurs préoccupations et suggestions et, enfin, dans le présent rapport, j'ai présenté mes propres recommandations qui, je l'espère, viennent soutenir notre objectif collectif de mettre sur pied une industrie du transport aérien saine qui sert les intérêts des Canadiens.

À ceux d'entre vous que je n'ai pas rencontrés ou que je n'ai pu rencontrer, je présente mes excuses. À ceux qui proposent des solutions différentes des miennes, j'espère avoir au moins témoigné de vos points de vue de façon honorable et complète, dans les quatre rapports que j'ai présentés. Des désaccords entre les personnes de bonne volonté sont non seulement acceptables, mais également essentiels si nous voulons poursuivre un dialogue significatif et obtenir des solutions raisonnables. J'espère que ces débats continueront sur d'autres tribunes.

Je suis très reconnaissante envers de nombreuses personnes, à commencer par David Collenette, ministre des Transports. M. Collenette m'a paru être un ministre bien informé et compétent, respectueux des points de vue différents, le mien compris, et toujours disposé non seulement à discuter et à défendre, mais aussi à écouter. Je le remercie de la confiance qu'il m'a témoignée tout au long de ce processus et en des circonstances très difficiles. Il a veillé à ce que le mot « indépendante » dans mon titre corresponde à la réalité et il l'a respecté. Il « connaissait ses dossiers », comme on dit à Ottawa, ce qui est tout à son honneur.

Je dois également remercier les nombreux membres du personnel de Transports Canada qui ont toujours été prêts à me fournir des renseignements, des contextes historiques et des détails, mais qui n'ont jamais tenté d'influer sur l'orientation de mes recherches, de mes rapports ou des mes recommandations finales. Je remercie de façon spéciale et sincère Louis Ranger, Valérie Dufour, Eric Mainville, Roger Roy, Elizabeth Dixon et tous les autres qui m'ont accordé leur soutien. Je tiens à exprimer ma gratitude à Brian Carr, qui s'est occupé de la majorité de mes demandes et interrogations, et toujours avec empressement et avec un humour infatigable. Des remerciements analogues vont à Gavin Currie et à d'autres membres du personnel de l'OTC qui m'ont aidé à naviguer dans le monde complexe de la réglementation sur les transports, à Konrad Von Finckenstein et à d'autres personnes du Bureau de la concurrence, à Dyane Adams et à d'autres représentants du Bureau du Commissaire aux langues officielles, entre autres. Si j'ai omis de mentionner quelqu'un nommément, c'est simplement par manque d'espace et non par manque de reconnaissance.

Je tiens à m'arrêter ici pour dire un mot à propos des « bureaucrates » et de la « bureaucratie ». Au cours des deux dernières années, j'ai pu approcher beaucoup de ces personnes. Leur connaissance du secteur de l'aviation, leurs débats internes pour trouver les « meilleures » politiques et la rigueur avec laquelle ils abordaient les problèmes les plus exigeants étaient sans borne. Leur intérêt, leur professionnalisme et leur expertise couvrent de honte ceux qui ont accusé le gouvernement d'être monolithique, insensible et imprévoyant. La réalité est tout autre.

Merci également aux nombreux collègues et amis, à l'intérieur et à l'extérieur du secteur de l'aviation, qui m'ont fourni des renseignements éclairés, des conseils et des éléments de réflexion. Des remerciements spéciaux vont à ceux qui m'ont aidé à en apprendre un peu plus sur le transport aérien. Si je suis devenue petit à petit une observatrice informée plutôt qu'une simple observatrice, c'est grâce à toutes ces personnes, jouissant d'une beaucoup plus grande expertise que celle à laquelle je pourrais aspirer, qui ont fait montre d'une si grande volonté à me faire assimiler les rudiments du monde de l'aviation. De plus, je considère beaucoup de ces personnes, qui n'étaient au départ que des collègues et des connaissances, comme étant maintenant des amis.

Merci aussi à tous ceux et celles de l'industrie du transport aérien elle-même qui ont été tout aussi généreux de leur temps. Ils ont fait preuve d'une fidélité extraordinaire envers leur société aérienne et sont prêtes à affronter sans crainte de nouveaux défis, malgré des chances qui joueraient contre eux. J'ai connu beaucoup de « gérants d'estrade du transport aérien », dont moi-même, qui ont tous « la » réponse aux problèmes de gestion, surtout de la gestion d'Air Canada. Et bien qu'Air Canada ait pu faire beaucoup d'erreurs, il n'est pas si simple qu'il n'y paraît d'exploiter une société aérienne, sinon nous le ferions tous et nous ferions tous beaucoup d'argent.

Sur une note plus personnelle, je dois remercier ma famille, qui a supporté deux ans de mon parcours donquichottesque comme observatrice indépendante et qui ont dû s'accommoder de mes absences fréquentes et de ma distraction lorsque j'étais à la maison. Tout mon amour et tous mes remerciements vont à Siobhan, qui a fait de son mieux du haut de ses quatre à six ans pour comprendre que maman voyage beaucoup parce qu'elle s'occupe du transport aérien. Merci aussi à ma belle-mère, Merle, qui s'est si bien occupée de Siobhan et qui nous a aidés à rester unis. Mes derniers remerciements, du fond du cœur, vont à John, mon mari, pour s'être occupé de toutes les tâches d'éducation et des milliers d'autres tâches connexes.

Enfin, bien que mon travail soit terminé, l'histoire de la restructuration du transport aérien continue. Mais nous avons beaucoup fait et beaucoup appris. J'invite instamment tous et chacun à poursuivre la discussion, à s'efforcer à trouver des moyens de faire en sorte que l'industrie du transport aérien serve bien les Canadiens.

Et je continuerai de suivre l'évolution de ce secteur fascinant et exigeant, à mesure qu'il se réinventera sans cesse. J'ai eu le privilège d'en faire modestement partie pendant une courte période et je souhaite à l'industrie du transport aérien, et à tous ceux et celles qui en dépendent, un bon voyage à l'enseigne de la prospérité et de la sécurité.

Debra Ward
Observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien